

Revista da Graduação

Vol. 5

No. 2

2012

2

Seção: Faculdade de Comunicação Social

Título: CONSELHOS DE IMPRENSA: possibilidade de
regulação dos meios de comunicação no contexto
brasileiro

Autor: Mônica Pretto Reolom

Este trabalho está publicado na Revista da Graduação.

ISSN 1983-1374

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/graduacao/autor/submission/12427>

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
CURSO DE JORNALISMO

MÔNICA PRETTO REOLOM

**CONSELHOS DE IMPRENSA: POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO DOS MEIOS
DE COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2012

MÔNICA PRETTO REOLOM

**CONSELHOS DE IMPRENSA: POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO DOS MEIOS
DE COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Jornalismo, da Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a Ana Cláudia Chagas Nascimento

Porto Alegre

2012

AGRADECIMENTOS

Ao Jornalismo, pela paixão.

Aos professores, pelo incentivo.

Aos colegas, pelos momentos.

À Famecos, pelos quatro anos e meio de ensinamentos.

Ao Jornal do Comércio e ao Sebrae, pela experiência.

Às Ciências Sociais, pelas discussões.

A Paris, pelo encanto.

À Ana Cláudia, pelo idealismo.

Ao Guilherme, pela cumplicidade.

Aos meus pais, por todos esses motivos somados.

Àqueles que me orgulham, muito obrigada. Espero que neste momento também estejam orgulhosos de mim.

A mente que se abre a uma nova
ideia jamais retorna ao seu tamanho
original

Albert Einstein

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo verificar se os modelos de regulação da mídia existentes poderiam ser aplicados no Brasil. Identificar características desses modelos e a possibilidade da sua implementação no país, originando, talvez, um novo marco regulatório, é o objetivo específico. Para tanto, é utilizada a metodologia da pesquisa exploratória, que proporciona maior familiaridade com o problema, visando a torná-lo mais explícito, sendo a principal vantagem deste tipo de pesquisa o fato de permitir aos investigados a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Utiliza-se, para tanto, uma pesquisa qualitativa, com base no método de documentação e por meio das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Esta monografia busca analisar as posições referentes ao tema da regulação da mídia e, assim, pode ser considerada um estudo exploratório e uma pesquisa bibliográfica. Ao longo da pesquisa, busca-se verificar se Conselhos de Imprensa são uma forma eficiente de regulação da mídia e se os formatos propostos na doutrina poderiam ser aplicados na cultura brasileira. A justificativa deste trabalho está na discussão de um assunto pouco conhecido e, ainda, minimamente discutido nas faculdades de Comunicação Social e na sociedade em geral. Nas considerações finais, o trabalho acadêmico aponta que Conselhos de Imprensa são mecanismos eficientes de regulação dos Meios de Comunicação e que a sua aplicação no contexto socioeconômico e cultural brasileiro pode acontecer, mas ainda não em um modelo considerado ideal.

Palavras-chave: Regulação da Mídia. Cidadania. Democracia Participativa. Conselhos de Imprensa. Conselho de Comunicação Social.

ABSTRACT

This research intent to verify if the existent models of media regulation could be applied in Brazil. The specific goal is to identify characteristics of models of media regulation and the possibility of its implementation on a new model to be built in Brazil. Therefore, the methodology used is the exploratory research, which provides greater familiarity with the problem in order to make it more explicit. The main advantage of this type of research is to enable the fact investigated covering a range of phenomena broader than that which could search directly. For this purpose, it is used a qualitative research method based on documentation and through the techniques of bibliographical and documentary research. This monograph seeks to analyze the positions on the subject of media regulation, and thus can be considered an exploratory study and a literature search. This study seeks to verify if Press Councils are an effective way of regulating the media and if the formats proposed by the doctrine would be possible to be applied in Brazilian culture. The importance of this work is the discussion of a little known subject, and also minimally discussed in the faculties of social communication and society in general. Academic work suggests that Press Councils are efficient mechanisms of regulation of the media and its application in the Brazilian socioeconomic and cultural context can happen, but not yet in a model that is considered ideal.

Keywords: Regulation of Media. Citizenship. Participatory Democracy. Press Council. Media Council.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO..... | 10 |
| 2.1 CIDADANIA | 10 |
| 2.2 REGULAMENTAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL | 15 |
| 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO | 23 |
| 2.3.1 Um pouco de história | 25 |
| 2.3.2 Efetivação e formulação de Políticas Públicas de Comunicação | 27 |
| 3 REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO..... | 29 |
| 3.1 A COMUNICAÇÃO E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO | 29 |
| 3.2 REGULAÇÃO NO ÂMBITO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL | 33 |
| 3.3 INTERESSE PÚBLICO | 35 |
| 3.4 JUSTIFICATIVAS PARA A REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO ... | 39 |
| 4 CONSELHOS DE IMPRENSA | 42 |
| 4.1 SISTEMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DA MÍDIA – <i>ACCOUNTABILITIES</i> | 43 |
| 4.2 CONSELHOS DE IMPRENSA | 46 |
| 4.2.1 Tipos de Conselho | 48 |
| 4.2.2 Conselhos de Imprensa no Brasil | 50 |
| 4.2.3 Proposta de autorregulamentação | 54 |
| 4.2.4 Conselhos de Imprensa e a realidade brasileira | 58 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 62 |
| REFERÊNCIAS..... | 66 |
| ANEXO A – CAPÍTULO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (ARTS. 220 A 224)..... | 71 |
| ANEXO B - LEI Nº 8.389, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991 | 74 |

1 INTRODUÇÃO

O ponto de partida desta pesquisa, e a sua posterior justificativa, concretizou-se na forma de perguntas relativas ao tema da regulação na área do Jornalismo. Como é que se regula e se legitima a regulação no âmbito da comunicação? Ela deve acontecer por iniciativa do Estado, dos profissionais ou da sociedade? Regulação significa perda da liberdade de imprensa?

O primordial, desde o início, era esclarecer o que significa a instituição de um marco regulatório para os Meios de Comunicação e porque o assunto causa tanta celeuma entre os profissionais da categoria. Muitos defendem arduamente que a regulação do setor é equivalente à censura; entretanto, ao se debruçar mais detalhadamente sobre o assunto, é possível identificar alguns aspectos relativos à mídia que na maioria das vezes são ignorados por ela, como a existência de monopólios em empresas de comunicação, a presença de entidades religiosas detentoras de concessões públicas, o não-cumprimento das concessões públicas de radiodifusão no que se refere a priorizar programas educativos, a existência de um Conselho de Comunicação Social inativo no Brasil, e uma infinidade de assuntos que poderiam preencher páginas e páginas.

Daí surgiu a ideia de retomar o que já havia sido pesquisado e/ou aplicado na prática a respeito da regulação no âmbito dos Meios de Comunicação, com o objetivo de mostrar experiências positivas e a possibilidade da aplicação de modelos regulatórios no contexto brasileiro. Os Conselhos de Imprensa têm maior destaque devido à sua aplicação em países no mundo inteiro e a sua proposta abrangente, que envolve em sua composição diversos atores sociais. Ao longo da pesquisa, buscou-se responder as seguintes questões: Conselhos de Imprensa seriam uma forma eficiente de regulação da mídia?; Os formatos propostos de Conselhos de Imprensa na doutrina seriam passíveis de aplicação na cultura brasileira?

O enfoque deste trabalho está na discussão de um assunto pouco conhecido e, ainda, minimamente discutido na sociedade. As Faculdades de Comunicação Social do país pouco ou nada ensinam sobre legislação brasileira, regulamentação, regulação e o estabelecimento de políticas públicas, princípios essenciais à atuação de todos os profissionais, especialmente os jornalistas, que têm por obrigação divulgar informações de interesse público. O objetivo maior desta pesquisa, assim, é verificar se os modelos de regulação da mídia poderiam originar um modelo

regulatório no Brasil. Mais especificamente, busca-se identificar características nos modelos de regulação da mídia que poderiam ser apropriadas na implementação de um marco regulatório no Brasil.

Devido à discrepância entre a opinião dos defensores e dos opositores a um marco regulatório na comunicação, torna-se essencial discutir a questão. Diversos países apresentam um órgão fiscalizador/regulador dos Meios de Comunicação, alguns com atribuições bastante rígidas. Os jornalistas, no Brasil, não respondem a nenhum poder – pelo contrário, a mídia é considerada o “quarto poder”, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, o tipo de pesquisa a ser empregado é a exploratória. Segundo Gil (2002), ela proporciona maior familiaridade com o problema, visando a torná-lo mais explícito. Pode envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas experientes no problema pesquisado. As pesquisas exploratórias têm por objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. “Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado”, explica Gil (2002, p. 45).

Segundo o autor, muitos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas: “As pesquisas sobre ideologias, assim como aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente a partir de fontes bibliográficas” (GIL, 2002, p. 48).

A presente pesquisa busca analisar as posições referentes ao tema da regulação da mídia e, assim, pode ser classificada como um estudo exploratório e uma pesquisa bibliográfica qualitativa, pois visa a prover o pesquisador de maior conhecimento sobre o tema. A principal vantagem deste tipo de pesquisa reside no fato de permitir aos investigadores a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente. “Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço” (GIL, 2002, p. 50). Este é o caso dos problemas aqui tratados.

Lakatos e Marconi (1995, apud BARROS; DUARTE, 2005) afirmam que a pesquisa bibliográfica coloca o pesquisador em contato direto com tudo que já foi escrito sobre determinado assunto. As etapas para alcançar essa finalidade são: identificação do tema e assuntos, seleção de fontes, localização e obtenção do

material e leitura e transcrição dos dados (BARROS; DUARTE, 2005). O tema desta pesquisa é a regulação da mídia, e os assuntos a serem tratados são os mecanismos de responsabilização da mídia (*accountabilities*), com foco nos Conselhos de Imprensa.

A presente monografia será dividida em 03 (três) capítulos.

No primeiro, intitulado Políticas Públicas de Comunicação, apresentar-se-á o tema da concepção e estabelecimento de políticas do Estado voltadas à área da comunicação. Neste momento, são definidos alguns conceitos primordiais para o prosseguimento da pesquisa, como “cidadania”, além de expor a regulamentação brasileira acerca da Comunicação Social e a efetivação e formulação de Políticas Públicas de Comunicação. Os autores que embasam este capítulo são, principalmente, Jambeiro (2007), Marshall (1967), Faraco (2009), Moraes (2005) e Kunsch (2009).

Já no segundo capítulo, para tratar de fato o tema da regulação dos Meios de Comunicação, faz-se necessário explicar o que são Meios de Comunicação e como se justifica a sua regulação, além de conceituar “interesse público”. O embasamento teórico compõe-se por conceitos apresentados por Lima (2011), Canela (2008), Faraco (2009), Pieranti (2008), Rebouças (2006) e Saravia (2008).

Por fim, o terceiro capítulo apresentará as formas de regulação da mídia existentes e os sistemas de prestação de contas, culminando nos tipos de Conselhos de Imprensa e a sua possível aplicação no contexto brasileiro, além da análise de uma proposta de autorregulamentação. Os estudiosos O’Donnell (1998), Paulino (2007) e Bertrand (2002) motivaram a fundamentação teórica deste capítulo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Os homens não vivem isolados, pois existem dentro de um contexto específico, que comporta um bairro, uma cidade, um estado, um país – uma Nação. Neste contexto, relacionam-se entre si, direta ou indiretamente, configurando o que podemos chamar de sociedade. Nesta, o homem, além de ser humano, é também considerado um ser ativo, ou cidadão, pois é dotado de direitos e influencia – ou deveria influenciar – nos processos políticos de seus grupos sociais. A ação de influenciar é denominada “cidadania”, a qual se desenvolve em um espaço público. Praticar a cidadania é promover a democracia, lembrando que a palavra “democracia” traduz a influência do povo no governo de um Estado, a fim de oportunizar participação e trocas na constituição do chamado “governo do povo”.

Apresentam-se aqui 03 (três) conceitos fundamentais das sociedades modernas: democracia, espaço público e cidadania. Em síntese, a democracia é garantida em um espaço público por meio da cidadania. Idealmente, cidadãos bem informados influenciam na sociedade (cidadania) para a garantia da democracia (governo do povo). No entanto, as relações entre esses elos são complexas, visto que estamos tratando de conceitos pré-formulados e abstratos. O que é o Estado? A Democracia? A Cidadania?

O espaço público é uma construção simbólica, e, por ser constituído de trocas de informação e diálogos, é fortemente influenciado por aqueles que detêm a informação e o poder de disseminá-la. O que significa que os Meios de Comunicação afetam também os cidadãos, a sua mobilização pela cidadania e a democracia com um sistema regido pelo povo.

Devido à complexidade inerente a tais conceitos, para este capítulo opta-se, primeiramente, por entender de que forma a democracia pode ser assegurada por meio da cidadania. Após, como os Meios de Comunicação afetam este processo e por que, dessa forma, a formulação e efetivação de políticas públicas de comunicação poderiam promover a democracia.

2.1 CIDADANIA

Em qualquer processo político democrático, é preciso assegurar dois princípios básicos: 1) A igualdade de todos os membros individuais da sociedade e

2) a inclusão de todos os membros nos processos sociais básicos. A democracia tem como postulado fundamental a afirmação de que todos os seres humanos são tidos como iguais, sendo recusada a divisão da humanidade entre seres superiores e inferiores. Como sistema, a democracia só se realiza plenamente quando todos os indivíduos alcançam a situação de serem centros de influência nos processos decisórios da sociedade, por meio da efetivação da cidadania (JAMBEIRO, 2007).

Na sua origem latina – *civitatis* -, a palavra cidadania significa qualidade ou condição de cidadão, isto é, habitante de cidade. O aparecimento da noção moderna do termo acontece apenas na metade do século XVIII, após um longo processo que inclui a *Bill of Rights* inglesa, de 1698, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa, de 1789, e o desenvolvimento histórico do capitalismo (LIMA, 2011). Também se deve destacar o importante papel da revolução americana (1776), que culminou no surgimento do instrumento jurídico da Constituição dos Estados Unidos em 1787, o qual instituía na Primeira Emenda a liberdade de palavra e de imprensa. Ao mesmo tempo, como a liberdade de imprensa foi concebida com o mesmo germe do liberalismo, ela apresenta, conseqüentemente, as suas características fundamentais: o respeito à propriedade privada, o individualismo, a ausência de controles sociais e estatais que reduzia o Estado a mero mantenedor do esquema de poder, e a despreocupação com o coletivo, importando mais vontades individuais (CARVALHO, 2002).

Assim, é possível afirmar que o conceito de cidadão é “marca registrada” da ideologia política ocidental (POSTER, 2003). A cidadania está fundamentada no jusnaturalismo - ou Direito Natural – que prega que os homens nascem iguais, sem qualquer distinção, e são portadores de direitos que o Estado deve se limitar a reconhecer, respeitar e proteger.

O termo “cidadão”, que surgiu em 1789 com a Revolução Francesa, fez-se necessário para diferenciar o ‘homem público’ do ‘homem privado’. Karl Marx (1967, apud Poster, 2003, p. 318) diferencia o indivíduo “sem qualificação” daquele que está envolvido em questões políticas. Argumenta o pensador alemão que:

Os direitos do homem como tais são distintos dos direitos do cidadão. Quem é este homem distinto do cidadão? Nada mais que o membro da sociedade civil. Por que o membro da sociedade civil é chamado de ‘homem’, homem sem qualificação, e por que seus

direitos são chamados de direitos do homem? Como podemos explicar isso? Pela relação do estado político com a sociedade civil e pela natureza da emancipação política.

Já Poster explica a relação entre cidadania e direitos humanos: “O cidadão era necessário tanto para produzir na prática direitos humanos quanto para conter esses direitos. A prática do cidadão tornou reais direitos humanos que, uma vez instalados, preencheram o conteúdo da cidadania” (POSTER, 2003, p. 318). O homem, então, possui direitos sendo membro da sociedade civil e, separadamente, sendo membro de um Estado político – neste caso, ele é cidadão e tem atribuições diferentes daquelas que possui como ser humano, ou “homem sem qualificação”. Para se torna e se sentir cidadão, contudo, não basta ter nascido; é preciso ter conhecimento do sistema político no qual se vive e ter acesso a informações a respeito do espaço público em que se está inserido.

A partir disso, pode-se afirmar que existem 02 (duas) pré-condições culturais básicas para a plena cidadania, segundo Graham Murdock (1999, apud Jambeiro, 2007): primeiro, devem ser garantidos a todos os direitos culturais básicos, isto é, informação, conhecimento e representação; segundo, todos devem ter acesso a um espaço simbólico coletivo – um espaço público no qual os cidadãos interagem e trocam informações. Ou seja, uma democracia implica a existência de um espaço público - construído em grande medida pelos Meios de Comunicação Social - no qual os cidadãos poderiam efetivamente participar do processo político (FARACO, 2009). Porém, a cidadania não se restringe à participação no processo político.

Ao conceituar o termo ‘cidadania’ ainda em 1967, o sociólogo britânico T. H. Marshall o dividiu em 03 (três) enfoques: civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual (ir e vir, liberdade de expressão, pensamento e fé, direito à propriedade, à justiça). O elemento político refere-se ao direito de participar no exercício do poder político, como um membro de organismo político ou como eleitor destes membros. Por elemento social se entende tudo o que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social e sobreviver na qualidade de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Cada elemento em separado corresponde a uma faceta da cidadania, mas apenas os três juntos é que a efetivam. É muito comum acreditar que o direito do

cidadão reside apenas no ato de votar; todavia, essa atribuição do homem público está contida em apenas um dos enfoques do termo, que é o elemento político.

Os elementos civil e social são aqueles que estão diretamente relacionados à comunicação social e ao direito à informação na sociedade. O que ocorre hoje no Brasil é que os cidadãos têm liberdade para se expressar, garantida na Constituição Federal de 1988, mas nem sempre a utilizam com o intuito de qualificar a sociedade e as relações sociais, ou mesmo fiscalizar as atitudes dos governantes. A liberdade de expressão, entendida no âmbito do elemento civil da cidadania, conforme as definições de Marshall (1967), é garantida; entretanto, o elemento social, neste caso, permanece inativo. Uma das facetas da cidadania está ligada à comunicação; entretanto, pensa-se muitas vezes em só receber o que oferecem os Meios de Comunicação, sem perceber que eles também são ferramentas de engajamento. A chave para cidadania ativa é o conhecimento, como explica Osvaldo León (2003, p. 402):

A democratização da comunicação é antes de tudo uma questão de cidadania e justiça social, que se demarca no direito humano à informação e à comunicação. Quer dizer, é consubstancial à vida democrática da própria sociedade, cuja vitalidade depende de uma cidadania devidamente informada e deliberante, capaz de participar e corresponsabilizar-se na tomada de decisões sobre os assuntos políticos.

Dentre as atribuições do cidadão “ativo” está o questionamento e a participação na criação de regras pelo Poder Público, o que pode ser estendido a propostas de políticas públicas referentes à comunicação. Existem diversos exemplos no Brasil que ilustram o engajamento social - uma das características presentes no “elemento social” da cidadania (MARSHALL, 1967). A organização independente Transparência Brasil, por exemplo, foi fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometido com o combate à corrupção. “Muitos dos projetos da Transparência Brasil baseiam-se no incremento do acesso à informação. As ferramentas ajudam cidadãos, imprensa, ONGs, organismos acadêmicos e órgãos de controle do Estado a exercerem o monitoramento das instituições”, defende o *site* da organização (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003, grifos nossos).

A partir do exemplo proposto, pode-se considerar que um regime democrático envolve, além da possibilidade de os cidadãos elegerem os integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo, a participação no processo político em outro nível: “no debate e avaliação crítica das opções possíveis de políticas públicas a serem implementadas ou daquelas efetivamente implementadas pelos legisladores e governantes” (FARACO, 2009, p. 18).

A democracia e a cidadania foram asseguradas como nunca antes no Brasil com a promulgação, em 1988, da mais recente Constituição da República. O texto constitucional surge ao final de um período de ditadura, calcado em pouca participação popular e restrições à imprensa. Não por acaso, ela adquiriu a alcunha de “Constituição Cidadã”. Pela primeira vez, apareceriam direitos invioláveis dos cidadãos e um capítulo inovador totalmente voltado à Comunicação Social. A cidadania, efetivada por meio da regulamentação do Estado e da criação de políticas públicas, está diretamente ligada à comunicação no sentido em que, para garantir a cidadania, é preciso garantir o direito à informação e à comunicação.

O acesso à informação é, além de uma garantia constitucional, um princípio para a existência da cidadania. A sociedade, quando conhecedora das deficiências e qualidades do meio em que vive, pode ser motivada para causas “maiores”, como educação, saúde, transporte, cultura etc. Não são apenas os governantes os responsáveis por sua gestão; a população, mais do que detentora do direito, tem o dever de cobrar e fiscalizar as promessas dos que foram eleitos em nome dela. Isso pressupõe a inclusão social – a possibilidade de que todos os cidadãos se manifestem acerca daquilo que reflete diretamente em suas vidas.

Assim, o incremento da universalização dos serviços de informação e comunicações é condição básica para a inserção dos indivíduos como cidadãos. Isto significa que as tecnologias de informação devem ser apreendidas e utilizadas tendo em vista a realização pessoal de cada indivíduo, mas também para a democratização dos processos sociais, maior transparência do governo e mobilização da população quanto a sua responsabilidade na administração dos serviços públicos. A participação de cidadãos ativos e informados é a chave para a construção de uma sociedade democrática (JAMBEIRO, 2007). Ultimamente, têm sido criadas ferramentas e exigências para que as informações sejam disponibilizadas aos cidadãos, como é o exemplo da recente Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que entrou em vigor em 16

de maio de 2012. O acesso a dados serviria para gerar uma participação da sociedade na gestão da comunidade, e funcionaria como um mecanismo de prestação de contas à sociedade.

2.2 REGULAMENTAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

A Carta Constitucional da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, é a primeira da história do Brasil que concede um capítulo específico à Comunicação Social. Dos 250 (duzentos e cinquenta) artigos presentes na Carta, cinco (arts. 220 a 224) referem-se à comunicação, sendo que todos eles, à exceção do art. 224 (que institui o Conselho de Comunicação Social), dividem-se em vários parágrafos e incisos (Anexo A). Além disso, diversas referências diretas e indiretas de interesse e relevância para a Comunicação Social estão presentes em outros capítulos desta que é a sétima Carta Constitucional em vigor no Brasil.

O capítulo da Comunicação Social está inserido no título destinado à Ordem Social. A inclusão ali indica que a comunicação é um tema “bastante nobre” em termos de importância e atualidades, quando equiparado às temáticas tratadas nos outros 07 (sete) capítulos do título, essenciais à garantia da vida em sociedade: seguridade social (saúde, previdência, assistência); educação; cultura e desporto; ciência e tecnologia; meio ambiente; família, criança, adolescente e idoso; e povos indígenas (SAPPER; HEBERLÊ, 2006).

O art. 220 da Constituição Federal de 1988 trata sobre a liberdade de expressão, a proibição da censura, propaganda de alguns produtos, interdição de monopólio ou oligopólio e liberdade da imprensa.

Constituição Federal de 1988 promulgada em 05 (cinco) de outubro de 1988

CAPÍTULO V - DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Já o art. 221 explicita que a programação de rádio e de televisão deve ser educativa e cultural, estimular a produção independente e a regionalização, e respeitar valores éticos e sociais.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

O art. 222, por sua vez, interditava a participação de capital estrangeiro e limitava em 30% (trinta por cento) os investimentos de pessoas jurídicas nas empresas. Em 2002, foi alterada a redação original por meio da Emenda Constitucional nº 36 para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão. A Emenda Constitucional foi aprovada em 28 de maio de 2002 devido a pressões exercidas por grandes grupos de televisão, fortemente endividados em moeda estrangeira. A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação foram deixadas em mãos de brasileiros, mas será sempre viável ao sócio estrangeiro adquirir uma posição de controle ou dominação empresarial, tornando perfeitamente ineficaz a reserva a brasileiros (COMPARATO, 2002). É preciso reiterar que comunicação é sinônimo de soberania, o que significa que a gestão e o poder de decisão devem permanecer em mãos brasileiras, mesmo que haja pressão mercantil – pois a dominação empresarial permite a perda da cidadania para estrangeiros e, conseqüentemente, a perda da soberania na área da comunicação.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.
§ 1º - É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

2º - A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou

indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

O art. 223 discorre sobre o processo de concessão e renovação pública da radiofusão sonora e de sons e imagens, limitando-a a 10 (dez) anos para rádio e a 15 (quinze) anos para a televisão.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Por fim, o art. 224 determina a criação do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional, sendo tal ato efetivado por meio da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991: “Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei” (art. 224, do cap. V, da CF/88).

Referente às garantias invioláveis a qualquer cidadão, a Constituição Federal garante no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, no Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (destaque para os direitos relacionados à comunicação):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; (Vide Lei nº 9.296, de 1996)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional

(grifos nossos)

O texto da Carta Constitucional afirma que é “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (art. 5º, do inciso IX, da CF/88). Logo em seguida, limita esse poder, ao dizer que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (art. 5º, inciso X, da CF/88). A ressalva torna-se necessária no momento em que o Estado entende que os cidadãos, por meio das leis, assumem responsabilidades para o bem-estar da sociedade e da vida em comum. Saravia (2008, p. 60) traz o seguinte questionamento: “Pode-se, em nome da liberdade de opinião, atacar o sistema democrático, ou defender o autoritarismo, ou o racismo e outras formas de discriminação social, sexual, religiosa ou de qualquer índole?” A resposta é não, pois, de acordo com as normas do sistema legislativo brasileiro, os

cidadãos, ao mesmo tempo em que dispõem de plena liberdade, têm responsabilidade sobre aquilo que expressam.

De um lado, tem-se o direito à liberdade de expressão, e, por outro lado, o direito de não ser enganado, escandalizado, injuriado, difamado, vilipendiado por outro. Nestes casos, que são a maioria, deve-se falar de direitos fundamentais que não são absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente (BOBBIO, 1992, p. 46). Poderíamos afirmar que ambos – liberdade de expressão e inviolabilidade da vida privada – são direitos fundamentais.

O texto constitucional repele frontalmente a possibilidade de censura prévia. Essa previsão, porém, não significa que a liberdade de imprensa é absoluta. Ela encontra restrições nos demais direitos fundamentais, “pois a responsabilização posterior do autor e/ou responsável pelas notícias injuriosas, difamantes, mentirosas sempre será cabível, em relação a eventuais danos materiais e morais” (MORAES, 2005, p. 46).

O mesmo autor, Alexandre Moraes, na obra *Direito Constitucional*, afirma que:

A liberdade de imprensa em todos os seus aspectos, inclusive mediante a vedação de censura prévia, deve ser exercida com a necessária responsabilidade que se exige em um Estado Democrático de Direito, de modo que o desvirtuamento da mesma para o cometimento de fatos ilícitos, civil ou penalmente, possibilitará aos prejudicados plena e integral indenização por danos materiais e morais, além do efetivo direito de resposta (MORAES, 2005, p. 46).

Ou seja, “a liberdade de um começa onde a liberdade do outro termina” – para ilustrar a situação com uma expressão leiga bastante recorrente. No caso daqueles que detêm concessões públicas ou que são proprietários de grandes grupos de mídia - os Meios de Comunicação Social – o cuidado deve ser ainda maior, pois é preciso respeitar preceitos previstos em lei (no caso das concessões: promoção de programas educativos e culturais, estímulo à produção independente, regionalização, valores éticos e sociais) e assegurar a todos o acesso à informação. A liberdade de expressão é pressuposto para essas atribuições, mas deve ser utilizada com responsabilidade.

Marcos Barbosa Pinto (1998, p. 172) argumenta que, “em princípio, a liberdade de imprensa foi concebida como um direito individual do cidadão de manifestar-se livremente através dos meios de comunicação”. Hoje, porém, como coloca o mesmo autor, a liberdade de imprensa apresenta duas perspectivas: uma relativa ao direito individual e outra referente ao direito social, na qual se enfatiza o direito da sociedade de obter informações:

Antes que um direito de jornalistas de se manifestarem livremente, a liberdade de imprensa deve ser encarada como um direito do cidadão de ser informado e de ter acesso a diferentes pontos de vista sobre os fatos de seu interesse. (PINTO, 1998, p. 172)

Assim posto, a função da liberdade de expressão não é apenas assegurar a liberdade moral para a livre expressão do pensamento, ideologia ou religião, mas também criar uma sociedade efetivamente pluralista, na qual seja respeitado o igual direito de participação política de todos os membros da comunidade no sistema de construção de direitos. É a garantia constitucional de que o cidadão brasileiro, nos discursos realizados nos principais fóruns de discussão da democracia contemporânea, tem um papel maior do que o de mero espectador (SANKIEVICZ, 2011).

Em suma, a Constituição Federal, a partir dos capítulos e normas destinadas à Comunicação Social, determina a aplicação das normas que definem direitos e garantias fundamentais. Mesmo assim, sozinha, a Carta não regulamenta as formas de exercício desses direitos, seus alcances e limites, e os eventuais conflitos entre essas prerrogativas. O poder da imprensa, potencializado pela liberdade que ela usufrui em sociedades democráticas, poderia, entre outras coisas, criar problemas de governabilidade, na medida em que contradissesse a vontade social contida nas políticas públicas (SARAVIA, 2008).

Os Meios de Comunicação podem se apropriar dessas garantias da maneira que lhes convier, afirmando que a liberdade de expressão e de imprensa justifica os seus atos. Podem afirmar que cumprem a Constituição e que qualquer tentativa de regulação do setor configura-se em censura ou ataque direto às leis máximas do país. No entanto, nenhum proprietário de uma grande empresa de comunicação alerta o seu público – por razões óbvias - que, de outro ponto de vista, está violando

uma garantia democrática fundamental, destacando-se que “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (art. 220, parágrafo 5º, da CF/88).

A mídia é um elemento constitutivo da democracia moderna, e cabe ao Estado assegurar a sua aderência aos parâmetros desejados pela Nação quanto à sua função social e quanto aos resultados que deve alcançar. Daí advém a necessidade de se equilibrar a liberdade de expressão como direito individual e exigência política (LINS, 2012).

A partir desta realidade, torna-se um imperativo democratizar a comunicação, promovendo a cidadania através dos Meios de Comunicação. O estabelecimento de Políticas Públicas de Comunicação pode ser uma alternativa para garantir a participação de cidadãos preocupados com a garantia das leis e de seus direitos.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

As comunicações são de extrema importância para a coletividade e para a expressão da cidadania de um povo, além de influenciarem diretamente na configuração de um espaço público. A atuação dos Meios de Comunicação sempre esteve ligada, ao longo dos últimos séculos, aos processos de consolidação das sociedades democráticas. A existência de veículos de imprensa pressupõe uma sociedade democrática, pois eles subsistem graças à garantia da liberdade de expressão e de imprensa. Muitos teóricos, por isso, identificam a mídia como o “quarto poder”, em uma relação concomitante à existência dos Poderes efetivos - Executivo, Legislativo e Judiciário. Considerada um dos principais mediadores do debate público, a mídia influencia diretamente na construção do imaginário social sobre diferentes questões e, por consequência, não pode prescindir de cumprir com responsabilidades que cabem também a outras instituições da vida democrática, como atuar com transparência e prestar contas à sociedade. A mídia - entendida aqui como o conjunto das comunicações -, sendo elemento fundamental para as democracias, justifica, por conseguinte, a formulação e implementação de Políticas Públicas relacionadas à Comunicação (ANDI, 2012).

Mas o que são Políticas Públicas? Elas podem ser caracterizadas como políticas de Estado, que surgem no sentido de atender aos direitos dos cidadãos e às demandas postas pela sociedade, e sua função é concretizar direitos previstos

nas leis, pois o que está nelas declarado não tem força para se materializar. As políticas públicas pressupõem uma estratégia de ação, um marco de orientação da autoridade pública e uma relação com a sociedade que objetive o interesse público (MORAES, 2007).

A razão por que o Estado conduz determinado serviço à área pública é a sua relevância para a coletividade. No caso das comunicações, estas contêm em suas características princípios que podem levar a colocá-la no rol dos serviços públicos, como: aproveitamento de recursos finitos (espectro hertziano), favorecimento do progresso técnico (importante para um setor que tem como suporte a tecnologia), manutenção da unidade nacional (soberania) e justiça social. Ser conceituado como serviço público, no entanto, não exclui a possibilidade da existência privada na prestação de um serviço (SANTOS; SILVEIRA, 2007).

A discussão conceitual acerca da natureza dos serviços de comunicação não é de modo algum uma exclusividade do momento atual (SANTOS; SILVEIRA, 2007). Ela está presente em cada inovação que o setor sofreu, sofre e sofrerá – atualmente, a discussão está pautada no deslocamento de grande parte da mídia para a *internet* e o mundo virtual.

Isso posto, os Meios de Comunicação exercem uma função que deve reconhecer-se como serviço público e, como tal, deve ser garantida e protegida pelas normas jurídicas correspondentes emanadas dos poderes públicos do Estado, que são os representantes legítimos dos cidadãos e que respondem política e juridicamente por eles (MORAES, 2007). O direito à informação, cujo titular é a população, impõe deveres ao Estado a fim de atender aos interesses da sociedade. O papel deste na garantia dos direitos relativos à comunicação pode ser resumido da seguinte forma:

O direito à liberdade de expressão gera responsabilidades ao Estado, tanto negativas quanto positivas. Além de obrigar o Estado a abster-se de restringir a livre expressão de ideias e informações, a liberdade de expressão o obriga a tomar medidas concretas no sentido de garantir este direito, o que inclui a adoção de legislação e políticas públicas adequadas. (MARTINS; MAGRO, 2007, p. 153)

Isso significa que o Estado tem dois deveres: não restringir a liberdade de expressão e, ao mesmo tempo, garanti-la. No Brasil, já existe uma regulamentação nesse sentido. Porém, na prática, é difícil garantir voz a 190.732.694¹ milhões de brasileiros, evitar a oligopolização e equilibrar os interesses da sociedade, do Estado e dos detentores dos Meios de Comunicação.

A partir destas constatações, observa-se que a temática de políticas públicas de comunicação no Brasil é muito abrangente e complexa. Engloba todas as políticas estatais no campo da comunicação e as políticas empresariais responsáveis por todo o sistema privado dos Meios de Comunicação, cujo funcionamento depende da autorização do Estado e das leis que regulamentam o setor. As políticas estatais abrangem um amplo espectro de atuação: legislação brasileira de comunicação, telecomunicações, sistema de concessões de rádio e televisão e regulamentação da TV a Cabo, TV Digital, *internet* (KUNSCH, 2009). Portanto, o assunto merece entrar na pauta de uma discussão social abrangente, que envolva todos os atores sociais, com vistas a traçar parâmetros para estabelecimento de políticas públicas relevantes.

2.3.1 Um pouco de história

Na sua definição, políticas nacionais de comunicação são entendidas como “o conjunto de princípios e normas que norteiam as comunicações de uma nação” (KUNSCH, 2009, p. 58). O tema está intrinsecamente ligado às políticas de Estado. Já Amorim explica que, ao falar de políticas de comunicação, quer-se significar políticas democráticas, “que assegurem a pluralidade das estruturas de produção e transmissão, o acesso de todos às mensagens e a participação dos diversos grupos sociais na sua definição” (AMORIM, 1988, p. 20).

O surgimento do debate acerca das políticas de comunicação começou a ser desenhado nos anos 1960, com o processo de independência de dezenas de nações africanas, asiáticas e americanas. Pouco a pouco, essas nações perceberam que apenas a independência política não bastava, mesmo que ela proporcionasse condições de cidadania que antes não existiam. A comunicação, nos últimos anos, crescera e se diversificara, abrangendo a economia, a cultura, a televisão, o cinema,

¹ Dado do censo 2010 do IBGE.

os satélites, os computadores, não sendo mais restrita ao seu entendimento de sinônimo de “notícia” (AMORIM, 1988).

Assim, a alteração do perfil dos países membros da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o vertiginoso crescimento da comunicação criaram condições para o surgimento do movimento por uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic), apoiado por nações em desenvolvimento e socialistas. A Nomic se propunha a distribuir equitativamente os recursos de comunicação entre as nações e a mudar os fundamentos legais e institucionais que regiam as relações internacionais de comunicação.

A Unesco foi a liderança responsável por tornar o tema central nos anos 1970 e 1980, por meio do relatório *Um mundo, muitas vozes*, encarregado a uma comissão presidida pelo jornalista e jurista irlandês Sean MacBride e que foi a bandeira da Nomic. Este relatório representou um marco na inauguração das políticas de comunicação ao redor do globo, ao declarar o direito de comunicar como um avanço benéfico à democratização da comunicação. Restava estabelecer o seu conteúdo pleno, que necessitava ser estudado e enriquecido, situação pouco alterada presentemente. Mesmo depois de tantos anos, o Relatório produzido por essa Comissão é até hoje um dos mais complexos documentos escritos sobre a importância da comunicação social no mundo (BRITTOS e COLLAR, 2008).

No contexto das batalhas pelas políticas de comunicação e democratização dos Meios de Comunicação, os autores do *Relatório MacBride*, como ficou conhecido, também identificaram diversos fatores que obstruíam a liberdade de informação e limitavam o direito dos cidadãos à informação: violência física e medidas de intimidação a jornalistas, legislação repressiva, censura. Entre os obstáculos econômicos e sociais estavam os monopólios, infraestrutura inadequada, insuficiência da formação de jornalista e definição restrita do conceito de notícia e dos critérios de publicação (KUNSCH, 2009).

No entanto, o relatório foi bastante prejudicado devido à saída dos Estados Unidos e da Inglaterra da Nomic, realizados, respectivamente, nos anos de 1984 e de 1985. Os dois países vivenciavam a consolidação de um novo modelo socioeconômico, que perdura até hoje, e que não condizia com os princípios debatidos pela Unesco:

No momento em que o pensamento neoliberal avançava, era absurdo pensar no direito de comunicação em nível de políticas nacionais ou numa nova ordem, defendendo a democratização da informação e da comunicação, na verdade um direito mais abrangente que o direito de imprensa, já consagrado, do qual se beneficiavam apenas grandes entidades privadas, sendo mais um direito de empresa. (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 76)

No Brasil, até a década de 1960, não existia algo possível de definir como uma Política Nacional de Comunicação (KUNSCH, 2009). O tema repercutia no país, inspirado pela Unesco, na fase do regime autoritário (1964-1985). Nesse contexto, como explica Amorim (1988), o poder de decisão sobre os assuntos de comunicação estava em mãos do Executivo e de setores do empresariado, articulados com os interesses estrangeiros.

A legalização do Conselho de Comunicação Social em 1991, por meio da Lei nº 8.389, trazia grandes expectativas na busca da concretização de uma discussão aberta: um local para iniciar discussões sobre novas políticas de comunicação a serem implantadas. No entanto, o órgão somente foi ativado 10 (dez) anos após a sua consolidação, e não conseguiu levar adiante assuntos de suma importância à comunicação e às políticas públicas para o setor. Hoje, o conselho está desativado e questões relativas à pluralidade da informação continuam engavetadas.

2.3.2 Efetivação e formulação de Políticas Públicas de Comunicação

Os processos de concepção e execução de políticas de informação e comunicações enfrentam hoje, entre outros, 02 (dois) fortes condicionantes: 1) a tendência de retirada progressiva do Estado, em benefício do interesse privado e mercantil, facilitando a mercantilização dos produtos e processos informacionais e comunicacionais; e 2) a tentativa crescente de instrumentalização direta das ações públicas em favor dos grupos empresariais, em prejuízo do interesse público e da democratização dos serviços informativo-culturais (JAMBEIRO, 2007).

Outro entrave na formulação de políticas públicas de comunicação no Brasil é a tensão que existe entre o direito à liberdade de expressão e o direito à informação, ambos garantidos pela Constituição de 1988. Tanto o direito à liberdade de

expressão como o direito à informação são invioláveis e impedidos de sofrerem alterações, mas correspondem a categorias distintas de direitos.

Hoje, o Brasil é um país com uma sociedade civil dinâmica e uma imprensa livre. O Governo é tolerante e não existe uma prática sistêmica de censura ou repressão direta e organizada contra a mídia ou contra a livre expressão do pensamento, seja individualmente ou por meio de grupos, movimentos sociais ou associações civis (MARTINS; MAGRO, 2007). A plena liberdade de expressão foi conquistada; mesmo assim, há diversos fatores em foco que confundem o setor e os profissionais da área das comunicações.

Não há, atualmente, uma distinção nítida entre comunicação pública e privada, entre jornalistas e não-jornalistas. “O próprio jornalismo como um campo, constituído de relações definidas, papéis pré-atribuídos, uma ética própria, foi destruído pela *internet* e ainda não sabe como se recompor”, afirma Lima (2011, p. 15). Dizer que o jornalismo como um campo foi destruído pela *internet* é exagero, mas é verdade que o setor está em crise, especialmente em países mais desenvolvidos como os Estados Unidos e os europeus. A imprensa sofre declínio de vendas anualmente, e para sobreviver, os periódicos estão tendo de se reinventar, pois as notícias chegam antes à população por meio do mundo digital. Assim, pode-se considerar que o vazio jurídico provocado pelo surgimento da *internet* é imenso, o qual se agravou ainda mais depois da revogação da Lei de Imprensa, e também da obrigatoriedade do diploma para o exercício do jornalismo, em julgamento realizado no Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009.

Políticas e ações afirmativas certamente atenderiam às expectativas sociais, no que se refere à existência de uma sociedade mais informada, com uma democracia mais participativa e indivíduos mais socialmente responsáveis, no exercício pleno da cidadania (JAMBEIRO, 2007). Mais do que nunca, faz-se necessário o estabelecimento de normas norteadoras para o setor das comunicações, além da definição de políticas públicas que visem a garantir, na prática, a execução das leis que se encontram na teoria. Para tanto, pensar em propostas de regulação a serem discutidas entre o Poder Público, os Meios de Comunicação e a comunidade pode ajudar a formular um consenso, em que se respeite e abarque os interesses de todas as partes envolvidas.

3 REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

A regulação dos Meios de Comunicação é um tema bastante polêmico no Brasil, devido à associação imediata entre regulação e controle estatal – o que remete à censura e à volta da restrição da imprensa pelo Estado. A proximidade temporal com uma época em que de fato existia censura no país, a Ditadura Militar (1964-1985), assusta e afasta, num primeiro momento, qualquer possibilidade de discussão sobre o tema. Além disso, hoje a proposta de regulação está vinculada a partidos políticos, o que torna a discussão politizada e, em consequência, desinteressante e alheia para a população em geral. Os Meios de Comunicação, por sua vez, não abordam a questão, afastando-a ainda mais do público interessado. Ou, quando abordam, defendem inapelavelmente a liberdade de expressão a qualquer custo, sem considerar que regulação pode significar maior pluralidade e democracia para a comunicação.

Antes de esclarecer como a regulação dos Meios de Comunicação pode contribuir para a democracia, é preciso explicar o que são os Meios de Comunicação e qual a sua importância para a sociedade, pois o tema deste capítulo importa em um exame da conceituação da Comunicação e da sua relação com os Meios de Comunicação Social - partes integrantes e essenciais ao desenvolvimento do objeto de estudo desta pesquisa. Só assim será possível justificar, ou não, a regulação.

3.1 A COMUNICAÇÃO E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

“O mundo humano é um mundo de comunicação”, ensina o filósofo e educador Paulo Freire (2006, p. 66). Os homens se relacionam por meio de signos linguísticos, que pressupõem um objeto pensado, o qual é comunicado a outro sujeito. O homem, que é um ser consciente, atua, pensa e fala sobre a realidade na qual está inserido, e esta realidade “é a mediação entre ele e outros homens, que também atuam, pensam e falam” (FREIRE, 2006, p. 66). A comunicação é uma coparticipação entre sujeitos inseridos em um mesmo contexto, que implica numa reciprocidade. Entre as diversas dificuldades que existem no processo de comunicação, como a exigência de signos compreensíveis para ambas as partes, está a constatação de que o processo de comunicação humana não pode estar isento dos condicionamentos socioculturais. Isso significa que os seres humanos são

reféns de seus próprios tempo e espaço, e os seus pensamentos estão vinculados à realidade que vivem de forma indissociável.

O processo de comunicação apresenta uma estrutura básica, que é caracterizada pela presença de um emissor, um meio e um receptor. Os meios variam conforme a época em que se vive. Antigamente, a comunicação só existia pela via oral, por meio da troca de mensagens diretas entre o emissor e o receptor; mais tarde, surgiu a escrita, depois o telégrafo, telefone, rádio, televisão e, hoje, a *internet* – que reúne vários desses meios em um só ambiente, o virtual.

Na década de 1960, o filósofo canadense Marshall McLuhan (1967) escreveu uma frase que se tornaria um marco nos estudos das Teorias da Comunicação no mundo: “O meio é a mensagem”. Com esta expressão, o autor buscava demonstrar que o meio, geralmente concebido como um simples canal de transmissão de conteúdo, é, na verdade, um elemento determinante na comunicação. Por meio de exemplos, o pesquisador chama a atenção para o fato de que a mensagem adquire diferente compreensão quando proferida por meios diversos – oralidade, escrita, televisão, rádio. Para McLuhan, o meio em que a comunicação se estabelece não apenas constitui a forma comunicativa, mas determina o próprio conteúdo da comunicação (MCLUHAN, 1974).

Em sua origem, na história política da humanidade, a imprensa surgiu como um meio de controle do poder, ou seja, “como um instrumento de fiscalização e denúncia dos governos, em defesa dos direitos e liberdades individuais” (COMPARATO, 2002, p. 27). Hoje, em todos os países, opera-se uma cisão entre um macro e um microssetor de comunicação social, o que acabou por distender a expressão “comunicação” a outros termos que são muitas vezes utilizados como sinônimos - mídia, imprensa, meios de comunicação. Exige-se, primordialmente, a diferenciação conceitual destas expressões, sempre lembrando que a comunicação é um processo que envolve um emissor, um receptor e um meio.

O pesquisador e professor da UnB Venício de Lima (2011, p. 215) considera a comunicação como:

os meios tecnológicos de transmissão de informação, isto é, a imprensa, o cinema, o rádio e a televisão. Além do uso de tecnologias, essa comunicação – chamada de ‘massa’ – deve ser identificada, sobretudo, pelas importantes instituições sociais que produz – a mídia -, pela sua unidirecionalidade, pela centralidade e pela padronização de seus produtos.

O autor prefere o termo 'mídia' para se referir ao conjunto das comunicações, pois este designa um coletivo. Lima (2011) salienta que outros usam a expressão "meios de comunicação" e, alguns, mais antigos, ainda se valem da palavra "imprensa", mas as 03 (três) expressões são consideradas equivalentes. Para complementar a elucidação dos termos, ressalta-se a explicação do coordenador da área de comunicação e informação do escritório da Unesco no Brasil, Guilherme Canela (2008):

A palavra 'mídia' é uma espécie de anglicismo, ou seja, vem do inglês *media*, do plural do latim *medium*, que quer dizer 'meio'. Portanto, ao pé da letra, 'mídia' designa os meios que fazem a ponte entre os emissores de uma mensagem e os receptores dessa mesma mensagem. (CANELA, 2008, p. 148)

Como o significado de mídia nada mais é do que "meio", escolhe-se, nesta pesquisa, por utilizar a expressão "Meios de Comunicação" para indicar essa relação direta que ocorre entre os emissores e os receptores - conforme proposto por Canela (2008).

Sendo assim, e a partir da explicação de McLuhan (1974) acerca do papel que os meios assumem no processo de comunicação, pode-se afirmar que os Meios de Comunicação são caracterizados como intermediários nas relações humanas ou, ainda, como um agente mediador em sociedades com maior grau de complexidade (CANELA, 2008; FARACO, 2009).

Entretanto, a passagem por esses meios não é imaculada, pois reflete efeitos desta mediação e não pode ser desvinculado do meio por que passa (CANELA, 2008). A palavra "intermediário" tem, entre as suas definições no Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa (2004), duas que podem ser apropriadas nesta pesquisa: "aquele que intervém" e "que estabelece relações ou comunicações". Assim posto, os Meios de Comunicação criam um "referencial comum" ao qual se pode idealizar a existência de um debate (FARACO, 2009). Portanto, nesta linha, eles são percebidos como fontes dignas de credibilidade, pois desempenham uma função de verificação e filtragem. Embora os profissionais que verificam e filtram as informações disponíveis nos Meios de Comunicação sejam capacitados para a função, o ato de filtragem – ou escolha daquilo que é considerado pelo profissional o "mais importante" - é por si só subjetivo. Por que uma notícia é mais importante que outra?

A presença de um intermediário, que serviria para interceder a favor dos dois lados, não basta no que se refere à comunicação em sociedade. A partir do controle dos Meios de Comunicação, é possível influenciar o exercício do poder político, defende Faraco (2009). A atuação dos intermediários precisa ser analisada no âmbito das relações sociais. Canela (2008) explica:

A introdução – em qualquer tipo de relações humanas – de intermediários acaba por trazer um complicador para aquelas mesmas relações, visto que o contato entre as duas pontas não depende mais, exclusivamente, dos anseios daqueles que se encontram nos extremos da relação. (...) Quando temos um intermediário, seja no comércio de arroz e/ou feijão, seja na comunicação, esse intermediário ganha especial relevância na análise das relações sociais. (CANELA, 2008, p.147)

O poder que o intermediário exerce nas comunicações é evidente. Os Meios de Comunicação são capazes de construir a realidade ao veicular, ou deixar de veicular, uma notícia. Em um mundo permeado de comunicação, a única realidade passa a ser a representação desta mesma realidade. É por isso que ela é duplamente poderosa: porque pode criar realidades, assim como pode deixar que existam pelo fato de serem silenciadas. Se é a comunicação que constrói a realidade, quem detém essa construção detém também o poder sobre a existência das coisas, sobre a difusão das ideias, sobre a criação da opinião pública (GUARESCHI, 2000). A lógica que se depreende dessas afirmativas é: quem detém a comunicação possui o poder, o que nessa conjuntura significa apoderar-se dos meios por que a mensagem chega aos receptores.

Nesse sentido, “regular a concentração e o exercício desse poder (assim como de qualquer outra fonte de poder) é um imperativo democrático” (Faraco, 2009, p. 10), pois os poucos indivíduos que controlam hoje os Meios de Comunicação determinam as informações que chegam a público. Para sintetizar as ideias que serão propostas a seguir e evidenciar a necessidade de se controlar os Meios de Comunicação, como fonte de poder, Faraco propõe:

O espaço público de diálogo e interação numa democracia complexa está significativamente baseado nos Meios de Comunicação Social de Massa, os quais viabilizam o acesso a informações de uma forma coerente e organizada, permitem a disseminação de ideias e visões de mundo com uma abrangência (...), além de possibilitar o desenvolvimento de um referencial comum que agrega pessoas sem qualquer espécie de vínculo ou relação. O controle desses Meios

implicará, conseqüentemente, um poder significativo sobre o processo político, que, inclusive, contrabalança aquele detido pelos ocupantes de altas funções públicas. (2009, p. 23)

Os Meios de Comunicação são, e devem continuar sendo, independentes do Estado quanto à ideologia e objetivos. Entretanto, para garantir a cidadania, os direitos de comunicação e a pluralidade, a regulação tornar-se-ia imperativa.

3.2 REGULAÇÃO NO ÂMBITO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

A partir da identificação de que os Meios de Comunicação são parte integrante da convivência social, é essencial a discussão a respeito da necessidade de uma regulação da área da comunicação.

Inicialmente é preciso distinguir 02 (dois) termos que parecem sinônimos, mas não são: regulação e regulamentação. O pesquisador Edgard Rebouças (2006), em artigo intitulado *Políticas Públicas e Direitos à Comunicação*, explica que os estudos sobre a regulamentação estão mais voltados para aspectos de controle, acompanhamento e legislativos, enquanto os aspectos relacionados à regulação têm uma visão mais geral, pois atuam sobre um conjunto de fenômenos que acompanham as movimentações em torno de interesses mais amplos. Ou seja, a regulação está ligada ao estabelecimento de políticas, e a regulamentação, ao estabelecimento de leis e normas – “apesar de ambos serem elementos constitutivos do ambiente regulatório” (p. 66).

Já vimos (primeiro capítulo, item 2, subitem 2.2) que existe regulamentação referente à Comunicação Social em vigência no Brasil. Diante desta diferenciação, e ao mostrar o poder que os Meios de Comunicação detêm na sociedade, nas mais diversas áreas (política, economia, cultura, artes, sociologia), busca-se defender a necessidade de estabelecer políticas voltadas à comunicação, o que se configura em ‘regulação’.

Nesse viés, apresenta-se o questionamento bastante pertinente proposto por Guilherme Canela (2008, p. 146): “Que poder tem o sistema de comunicações para mudar as preferências da sociedade e as preferências dos governantes?”. E pondera:

A necessidade ou não de regulamentação de qualquer setor e a intensidade e o formato dessa regulação estão condicionados à resposta a essa pergunta. Quanto maior o poder de um determinado setor, maiores a necessidade e a intensidade de regulação por parte da sociedade (por via do Estado). (CANELA, 2008, p.146)

A regulação precisa garantir um equilíbrio de forças, muitas vezes contrárias, que sem um ambiente regulatório se sobrepõem umas às outras. Assim, no caso da comunicação, as exigências regulatórias criam dificuldades: assegurar o justo equilíbrio entre o interesse social, os direitos dos cidadãos, as exigências constitucionais e legais, bem como quais os interesses dos particulares que estão engajados na operação das empresas de mídia (SARAVIA, 2008).

Apresentadas as definições iniciais sobre os Meios de Comunicação e a importância da regulação, podemos tratar as duas expressões de forma conjunta. Antes, porém, faz-se necessário distinguir a regulação de um setor industrial da regulação dos Meios de Comunicação:

O que faz a questão das comunicações ser tão debatida é que, da mesma forma que seu modo de produção é diferente dos demais setores industriais, seu modo de regulação também o é. As comunicações estão enquadradas em uma categoria chamada de *monopólio natural*, no mesmo patamar dos demais serviços prestados ao público como água, saúde, educação, energia, transporte, saneamento, limpeza pública etc. (REBOUÇAS, 2006, p. 66)

A fim de possibilitar um entendimento mais contextualizado, é importante elucidar a definição de “monopólio natural”, o qual acontece quando um único produtor apresenta maior eficiência econômica, como no caso dos serviços providos por agências públicas ou regulados pelo Estado. A regulação e organização de um setor são justificadas quando há monopólio natural, pois o governo deve garantir que as empresas não utilizem seu poder monopolista para gerar lucros excessivos ou restringir quantidade e qualidade dos serviços.

Assim, sendo a comunicação caracterizada como um serviço público, pode-se também definir a natureza da informação, que é o produto da comunicação. A característica mais marcante da informação como um bem é o fato de que os direitos de propriedade sobre a informação são difíceis de manter. Enquanto apenas uma pessoa pode comer uma refeição, dirigir um carro, ou usar um sapato, a informação é indefinidamente reproduzível. Ela é um bem não exclusivo e não competitivo, já que a mesma informação ou ideia pode ser entendida ou compartilhada simultânea e sucessivamente por um número indefinido de pessoas por um custo marginal praticamente igual a zero. A informação, desse modo, assim como o ar, a defesa

nacional e a segurança pública, tende a se tornar um bem comum assumindo características de um bem público (SANKIEVICZ, 2011).

Rebouças (2006) afirma que, no caso das comunicações, a necessidade de regulação se dá pela amplitude de seus desdobramentos. Vários países abordam o estabelecimento de políticas públicas em comunicações como uma questão de ordem constitucional, devido à sua importância, além das implicações políticas, sociais e econômicas que acarretam. Em diferentes países, é possível verificar na evolução dos sistemas jurídico-institucionais uma constante transformação de órgãos, instituições e marcos regulatórios. “Essa dinâmica nasce da necessidade de adequar o marco institucional às rápidas transformações que sofre a realidade” (SARAVIA, 2008, p. 68).

Embora não haja nada de errado no fato de a informação ser um bem não-exclusivo e não-competitivo, do ponto de vista econômico, tal característica produz uma falha de mercado, pois é mais difícil para o sistema de mercado avaliar o valor da informação, posto que suas características intrínsecas permitem a muitas pessoas consumir informação sem remunerar o produtor (SANKIEVICZ, 2011). Antes de entrar nessa discussão, entretanto, importa agora a constatação de que a comunicação deve ser caracterizada como um serviço público, e que a informação não é passível de mensuração.

A Comunicação Social, no Brasil, apesar de possuir regulamentação estatal, segue tendência de monopólio natural e é fácil identificar falha de mercado no setor. Nesse viés, torna-se necessário definir o conceito de “interesse público”, que permite à sociedade questionar o surgimento de um marco regulatório para o setor e para os Meios de Comunicação.

3.3 INTERESSE PÚBLICO

As atividades de Estado são desenvolvidas para benefício da coletividade; mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público, que, em linhas gerais, pode ser definido como o bem-estar coletivo. O conceito é central para a política, a democracia e a natureza do governo, mas de difícil definição, pois existem diferentes opiniões quanto à quantidade de membros do público que devem ser beneficiadas para que uma ação seja declarada de interesse público.

No âmbito desta pesquisa, no entanto, é importante ressaltar que o indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos ser equiparados aos direitos sociais (CARVALHO FILHO, 2006). Ou seja, os direitos coletivos devem ser considerados antes dos direitos individuais. Neste ponto, a pesquisa se apropria, por analogia, da conceituação do Direito Administrativo ao defender a supremacia do interesse público: “As normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo” (DI PIETRO, 2008, p. 64).

Rebouças (2006, p. 67) afirma que o conceito de interesse público é muito complexo, pois as interpretações são conflituosas e o poder público pode usá-lo de diversas formas:

1. Balança, onde o interesse público atende a vários interesses simultaneamente, mesmo que sejam conflituosos;
2. Negociador, onde age de forma que todos os interessados entrem em um acordo para que o interesse da maioria seja atendido com adequações;
3. Intercâmbio, onde faz com que as partes compreendam que o interesse do outro não vai trazer tanto prejuízo ao que defende, e acaba associando os interesses;
4. Objetivos nacionais ou sociais, onde todos os interesses particulares ficam em segundo plano; e
5. Paternalista, que ocorre quando é estabelecido por uma única autoridade, muito comum em regimes ditatoriais.

O item mais adequado aos regimes democráticos é aquele de número 4, pois coloca o social e o nacional sempre em primeiro lugar, na busca do coletivo. Porém, isso só seria possível em uma sociedade modelo, ideal, que não apresentasse conflitos. No que se refere à área das comunicações, os legisladores e reguladores argumentam que o interesse público deve prevalecer ante os interesses do mercado, mas as diversas forças atuantes buscam atender apenas aos próprios interesses.

A mídia é objeto de tentativa de controle por diversos agentes. O governo procura pressionar a mídia na defesa de suas posições ideológicas ou administrativas; os proprietários ou controladores dos veículos fixam linhas políticas que buscam orientar a opinião pública ou influir nas ações do governo da maneira que seja mais útil a seus interesses; anunciantes e detentores de verbas de propaganda também coagem o veículo com essa mesma finalidade; o cidadão, na maioria dos casos, permanece alheio ao debate (LINS, 2012).

No campo da comunicação social, desta forma, o interesse público poderia ser adaptado pelo poder público em uma mescla entre negociador, com vistas a um pacto entre as partes, e intercâmbio, ao associar interesses. Negocia-se, ou seja, firma-se um acordo de conflitos entre o poder econômico e o bem-estar geral; e como forma de convencimento da população, o Estado, num primeiro momento, poderia atuar no estabelecimento de um equilíbrio, em que houvesse trocas positivas e associação de interesses. Esse sistema híbrido, assim, funcionaria como um novo padrão de apropriação do interesse público pelo Poder Público.

Ora, tanto Canela (2008) quanto Pieranti (2008) advertem que, no que se refere aos empresários e à sociedade, em grande parte condicionada aos interesses de grandes empresas de comunicação, incitar o debate já é muito difícil. Pieranti afirma que “quaisquer tentativas de regulação de conteúdo ou a ela relacionadas são, em geral, consideradas pelos Meios de Comunicação práticas de censura” (PIERANTI, 2008, p. 129). Já Canela (2008, p. 155), mais incisivo, afirma que “a atitude de, a qualquer sinal de se discutir a regulamentação do setor, se trazer a ideia de censura à baila configura uma estratégia de encerrar a discussão sem discussão, um colete à prova de balas”.

Pieranti (2008) afirma que, tradicionalmente, o Estado brasileiro preocupou-se com o setor da comunicação do ponto de vista da infraestrutura, ignorando a necessidade de se formarem quadros capazes de formular políticas voltadas para a regulação de conteúdo. Esta, no entanto, talvez seja a última etapa de um longo processo de conscientização da sociedade; em um primeiro momento, deve-se buscar a regulação da propriedade e o equilíbrio na veiculação de conteúdo, especialmente quando se fala de concessão pública. Programas educativos e culturais precisam ser transmitidos e, suas cotas, preservadas. A regulamentação brasileira estabelece que, para possuir o direito à concessão pública, é necessário seguir regras; é uma troca acordada entre duas partes envolvidas e interessadas. Neste caso, o poder público atua como negociador na busca da defesa do interesse público, visando a padrões mínimos de qualidade.

Não há como negar a importância dos Meios de Comunicação na sociedade. Saravia observa que “é inquestionável o poder da imprensa, potencializado pela liberdade de que ela usufrui nas sociedades democráticas” (2008, p. 64). Devido ao poder legalmente concedido para regular o conjunto de todos os Meios massivos de comunicação social, é necessário que essa regulação seja feita em função do

interesse público, e não em favor de interesses políticos de curto prazo, principalmente quando estes favorecem grupos particulares (SARAVIA, 2008).

A discussão de um marco regulatório nas comunicações precisa ser feita com a sociedade civil, que é a verdadeira detentora do interesse público. Grande parte dela, contudo, não tem conhecimento das leis do próprio país, e muito menos de seus direitos. Poucos são os cidadãos que sabem que rádio e televisão, no Brasil, são concessões públicas. Quando a Rede Globo, o Grupo RBS ou o Grupo Folha defendem que qualquer tentativa de regulação constitui-se em censura e em restrição da liberdade de expressão, é difícil não acreditar. Na grande mídia, praticamente não há discussão sobre os temas relativos à própria mídia; aliás, até pelo fato de que a sociedade não discutirá o tema se ele não for apresentado pelos Meios de Comunicação, os quais não têm interesse direto na discussão e, muito menos, na conscientização da população a respeito dela, pois isto importaria em reflexões sobre o tema.

Quando um partido político decide trazer a discussão a público, ele é imediatamente atacado, como foi o caso do Secretário da Comunicação Social no Governo Lula (2002-2010), Franklin Martins, quando propôs uma Agência Reguladora de Conteúdo. A proposta da Secretaria, com *status* de Ministério, era bastante interessante, mas grandes empresas de comunicação negaram as idéias, pois fizeram uma relação direta entre o assunto e a pessoa que a sugeriu, porém não consideraram a proposta em si. É importante ressaltar que o debate não deve se tornar partidário, uma vez que por trás de partidos políticos sempre há intenções políticas. Mesmo assim, não se pode descartar a polêmica simplesmente porque ela foi iniciada por determinado partido impossibilitando eventuais debates que culminariam com eventuais alterações nas relações entre a comunidade e os Meios de Comunicação.

A questão, como evidencia Saravia, “não é regulação *versus* liberdade de mercado, mas, pelo contrário, regulação em prol do interesse público *versus* regulação para servir exclusivamente aos interesses privados” (2008, p. 66).

A pluralidade de vozes (diversidade dos meios) deve estar garantida em uma democracia. A liberdade de expressão só é liberdade quando mais de uma pessoa, ou empresa, pode se expressar. Como os Meios de Comunicação configuram um monopólio natural, é evidente que não há pluralidade. A maior justificativa para a regulação dos Meios de Comunicação está contida neste paradoxo: é preciso regular a comunicação para que haja maior comunicação. Assim:

A liberdade de expressão e, conseqüentemente, a liberdade de imprensa não regulamentada ou regulamentada por marco anacrônico, tal como ocorre no presente no Brasil, passa a ser a liberdade que têm os responsáveis pelos Meios de Comunicação de Massa de divulgar o que julgarem adequado. (PIERANTI, 2008, p. 137)

É papel do Estado, e não do mercado, defender o interesse coletivo e os direitos e garantias individuais e coletivas. “Mesmo que a Constituição Brasileira determine a aplicação imediata das normas que definem direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988), é necessário regulamentar as formas de exercício desses direitos, seus alcances e limites, e os eventuais conflitos entre esses direitos” (SARAVIA, 2008, p. 64).

A liberdade de expressão é garantida a todos; mas, como esclarecido no primeiro capítulo desta pesquisa, ela tem limites. Os cidadãos são responsáveis por aquilo que expressam e, por isso, tem de ser responsabilizados quando atingem negativamente ao próximo, por meio de ofensas. Da mesma forma que os Meios de Comunicação devem eventualmente ser responsabilizados.

O problema, aqui, é que devido ao monopólio existente hoje, a força, o poder e o alcance de algo difundido em um grande meio é infinitamente grande. Há uma falha de mercado na garantia constitucional da liberdade de expressão. Com a introdução dos Meios de Comunicação de Massa, a utilização desse direito passa a se dar de maneira desigual - alguns têm mais liberdade de expressão do que outros, ou alguns são mais iguais do que os outros. (CANELA, 2008). O equilíbrio de interesse, dessa forma, poderia de constituir na melhor saída para a consecução de uma efetiva democracia da comunicação no Brasil.

3.4 JUSTIFICATIVAS PARA A REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Os Meios de Comunicação Social, ou a própria atividade da comunicação social, estão ligados à proteção de um dos direitos mais caros à democracia: a liberdade de expressão. Por isso, torna-se difícil justificar a regulação dessa prerrogativa aparentemente infalível. É preciso reconhecer, no entanto, que a liberdade de expressão associada a uma grande concentração de poder distorce o processo democrático. Dessa forma, não é possível concebê-la em termos tão absolutos a ponto de negar a possibilidade de regulação dos Meios de Comunicação

(FARACO, 2009). Aqui vale retomar a explicação de Norberto Bobbio (1992), explicitada no primeiro capítulo, de que o direito à liberdade de expressão é um direito fundamental, não absoluto, mas sim relativo, já que vai de encontro a outro direito igualmente fundamental, mas concorrente.

Além disso, existem razões clássicas para a regulação do setor. Quando existem monopólios ou oligopólios, elevados custos fixos para a implantação do negócio e falhas no mercado concorrencial, não importa o mercado ou setor do mercado, faz-se necessário um marco para regulação deste mercado. Guilherme Canela (2008) argumenta:

O direito à liberdade de se exprimir livremente parece ser, independentemente da corrente de pensamento, o que mais une a discussão da democracia à discussão dos Meios de Comunicação de Massa. Portanto, a constatação de que há um déficit na garantia desse direito, por si só, já implica a necessidade de se regulamentar o setor, tendo em vista, é claro, superar tão grave lacuna. (2008, p. 157)

Entre os pontos de maior destaque sobre a necessidade de que haja uma regulação nas comunicações estão fatores: 1) de ordem técnica - espectro radioelétrico, dutos e passagens para cabos óticos têm limites espaciais de ocupação; 2) sociocultural - influência que o rádio e a TV têm sobre a produção de sentidos; 3) política - as ondas são públicas e é preciso que todos sejam atendidos; e 4) econômica - para que não haja disputas desleais entre os concessionários, que o serviço seja universalizado e para evitar a constituição de oligopólios (REBOUÇAS, 2006; LINS, 2012).

Rebouças (2006) afirma que há facilidade para a definição de políticas quanto às questões técnicas e econômicas, pois as demarcações sobre a qualidade dos sinais, o preço do serviço para as concessionárias e usuários (no caso da televisão por assinatura) são parâmetros quantitativos. Os aspectos socioculturais e políticos, contudo, utilizam-se de parâmetros qualitativos – mais difíceis de delimitar e, por isso, mais importantes de se debater em sociedade.

Ao contrário do que ocorria em séculos anteriores, expressar-se, em suma, não basta; é preciso garantir mecanismos para ser ouvido. Essa proposição reflete preocupação com o pluralismo de vozes na contemporaneidade, manifestada pelo *Relatório MacBride*, pela Constituição de 1988 e por diversos marcos legais. Inexistindo o acesso do cidadão, como emissor de mensagens, aos Meios de

Comunicação, a liberdade de expressão torna-se inócua e a de imprensa firma-se como um mero respeito à propriedade privada (PIERANTI, 2008).

Dessa maneira, como qualquer outro tipo de poder numa sociedade democrática, aquele detido pelos Meios de Comunicação Social também precisa ser objeto de regulação e limitação, visando a evitar sua concentração excessiva e os abusos que daí derivam. Mas a regulação e a fixação de limites devem ser sempre pensadas de forma a evitar que, sob a justificativa de proteger a democracia, pretenda-se eliminar a independência que os Meios de Comunicação devem ter em relação ao Estado (FARACO, 2009).

Na falta de uma regulamentação atualizada, o que temos é um emaranhado de leis, decretos, portarias e normatizações.

Urge colocar em discussão uma nova regulamentação do setor de comunicação de massa, na linha do que já foi feito com o setor de telecomunicações. (...) Há a necessidade de se substituir a enorme confusão regulatória por um marco legal geral que regule todo o setor. (CANELA, 2008, p. 160)

Talvez não seja preciso definir novas leis, ou regulamentações, como defende Canela. Mas é necessário, sim, delimitar um marco regulatório, que ajude na definição e concretização de políticas públicas voltadas ao setor da comunicação. É importante salientar que inexistente no Brasil, hoje, uma regulamentação definitiva referente à *internet*, mas sim vários projetos individuais em processo de tramitação, o que significa, evidentemente, que a legislação já se encontra defasada devido a esta lacuna, mas depreende-se que um debate mais abrangente sobre o tema poderia afastar tal efeito. Ou seja, talvez não seja necessária uma nova regulamentação, mas sim pensar-se em uma regulação do setor como um todo.

Nessa linha de pensamento, visando a garantir a independência em relação ao Estado, uma das soluções possíveis para o impasse talvez seja a criação, ou reativação, de um Conselho de Comunicação, o qual debateria sobre a confusão regulatória existente com o intuito de chegar a um consenso. A exemplo de outros países, como os Estados Unidos, o Brasil poderia se inspirar na tentativa de buscar um órgão independente do Estado, mas com poderes de Estado, para regular o setor das comunicações. Um exemplo mais próximo em nosso país se encontra na área da publicidade: o Conar – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária.

4 CONSELHOS DE IMPRENSA

Esta pesquisa buscou demonstrar até agora que a Comunicação Social é um tema vinculado à democracia, à cidadania, à defesa do interesse público, à liberdade de expressão e ao direito à comunicação. Isso significa que a Comunicação Social abrange o Estado, os cidadãos, os Meios de Comunicação e os seus detentores, e que ela se desenvolve em um espaço que pode ser denominado de esfera pública.

Neste momento da pesquisa, e a partir da diferenciação dos termos regulamentação (estabelecimento de leis e normas) e regulação (estabelecimento de políticas) das comunicações, busca-se identificar as melhores – no sentido de “mais efetivas” – maneiras de regular o setor. Nunca se deve esquecer, todavia, que a liberdade de expressão é essencial para o bom funcionamento e para a saúde das democracias contemporâneas, e que esta regulação será invariavelmente aplicada em um contexto socioeconômico e cultural específico.

A regulação pode acontecer com ou sem a interferência do Estado. No Brasil, existe uma regulamentação específica acerca da Comunicação Social, embora boa parte das orientações contidas na Constituição muitas vezes não encontre correspondência na prática. Neste capítulo, a proposta é elencar tipos de regulação existentes ao redor do globo, com enfoque para os Conselhos de Imprensa, que possam servir de exemplo ao contexto brasileiro, aqui trabalhado. Assim, mostrar-se-á as possibilidades de regulação com intervenção do Estado, e, por outro lado, ações baseadas em indivíduos da sociedade e autônomas aos governos. A meta maior, como demonstrado nos objetivos desta pesquisa, é trazer o assunto da regulação ao debate, por meio de exemplos concretos, para que ao menos se saiba que existem alternativas bastante interessantes de intervenção positiva no setor das comunicações.

Não se tem o intuito de esgotar o tema, mas apenas trazer à discussão acadêmica um novo modelo hipotético de regulação da mídia no Brasil a partir de conceitos doutrinários que traçam formatos. Para tanto, os procedimentos metodológicos e a metodologia utilizada é a de pesquisa exploratória, técnica de pesquisa bibliográfica e documental qualitativa, a qual coloca o pesquisador em contato direto com tudo que já foi escrito sobre determinado assunto (LAKATOS; MARCONI, 1995, apud BARROS; DUARTE, 2005).

4.1 SISTEMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DA MÍDIA – ACCOUNTABILITIES

Uma expressão têm se destacado na discussão da democratização das comunicações nos últimos anos: *accountability*, palavra que não encontra tradução em português. O termo se refere à prestação de contas, à responsabilidade pública das pessoas públicas (LATTMAN-WELTMAN, 2001). Paulino, no entanto, afirma que o *accountability* tem uma abrangência maior que prestação de contas de pessoas ligadas ao Estado:

O termo *accountability* tem sido disseminado na ciência política latino-americana como sinônimo de mecanismos que possibilitem a responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eles eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições de Estado. (2007, p. 177, grifos nossos).

Uma das conceituações mais citadas no que se refere ao tema é do professor americano Guillermo O'Donnell (1936-2011). O pesquisador defende que o *accountability* possui 02 (duas) formas distintas: a horizontal e a vertical. Por *accountability* horizontal entende-se

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

Assim, o autor explica que esse mecanismo de responsabilização acontece pelo Estado e para o Estado – agências estatais que atuam para punir possíveis delitos de outras agências também estatais. Neste caso, não há participação direta dos cidadãos na fiscalização das atitudes do Governo.

Já o conceito de *accountability* vertical pode ser entendido como a vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONGs, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. Implica a existência de um agente de controle externo, no qual os cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da *accountability* vertical, este conceito abrange ações da sociedade civil e imprensa para fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas (DÁLIA, 2005).

Ultimamente, tem-se enfatizado a criação de mecanismos de participação do público na produção e acompanhamento da mídia, considerada “o quarto poder”, proporcionando uma comunicação mais responsável, realizada a partir de prestação de contas de sua atividade (PAULINO, 2007). Neste caso, os conceitos de O’Donnell continuam valendo, mas devem ser adaptados à realidade dos Meios de Comunicação Social. O *accountability* horizontal aconteceria, então, quando os próprios meios se regulam, sem a intervenção do público, e o *accountability* vertical poderia acontecer por meio de grupos de cidadãos que exerceriam fiscalização e controle dos Meios de Comunicação Social. Está-se apenas substituindo o Estado pelos detentores da comunicação, aqueles com o poder de disseminá-la.

É interessante destacar que a origem do termo responsabilidade está no latim – *responsa* – que, etimologicamente, significa “resposta”. A responsabilidade dos Meios de Comunicação com a sociedade inclui respeito com a cidadania.

Os Meios de Comunicação devem dar direito de expressão aos cidadãos no processo de circulação e tomada de decisões políticas, visto que atuam em uma esfera pública – local de debates políticos e sociais. Para Claude-Jean Bertrand, que cunhou a expressão *Media Accountability Systems* (Meios para Assegurar a Responsabilização da Mídia),

a irreversível mediatização do espaço público nas sociedades contemporâneas originou a necessidade de inventar mecanismos tendo em vista ajudarem a respeitar a deontologia, manter a confiança do público, defender a respectiva liberdade contra as ameaças dos poderes constituídos e do mercado. (1997, apud PAULINO, 2007)

Ainda segundo Bertrand (2002), os mecanismos de promoção da responsabilidade social da mídia se diferenciam da censura e da autocensura jornalística, pois a censura pode ser considerada proibição prévia e autocensura, omissão. Pode-se citar como exemplos de *Media Accountability Systems* colunas de correção de erros, seção de cartas de leitores, colunas de *Ombudsman*, observatórios de imprensa e códigos de ética dos veículos.

A criação de códigos de conduta - com princípios de veracidade, exatidão da informação, respeito à intimidade e correção de erros - estabelece um marco a ser seguido e “subsidiaria a atuação de mecanismos que promovam e salvaguardem os princípios deontológicos estabelecidos, idealmente, de forma cooperativa entre

empresários, profissionais e público” (PAULINO, 2007, p. 192). Aqui temos exemplos claros de *accountability* horizontal.

Os mecanismos de *accountability* existem para responsabilizar a mídia com espaço para denúncia de abusos e desrespeitos, que garantam o exercício da cidadania, mas tais mecanismos possuem poder de decisão apenas no seu círculo de sua atuação, sem nenhuma reflexão decisória definitiva perante a sociedade. Atuam em uma forma eminentemente orientativa, sem entrar no mérito da discussão acerca de leis não cumpridas, como a monopolização. A ideia é tornar os Meios de Comunicação que já existem mais responsáveis e transparentes para o público. Pode-se considerar o sistema de *accountability* horizontal um acordo entre os empresários, os profissionais e os cidadãos, como afirma Fernando Paulino, no sentido em que não se busca uma alteração do que já existe, apenas uma qualificação dos serviços prestados pela mídia como um todo.

As experiências de *accountability* constituem-se como alternativas de mediação, de guia de arbitragem, de autodisciplinação ética na mídia, de autorregulamentação jornalística, baseadas em sua maioria por punições, julgamentos, morais e não necessariamente multas e cassações, buscando, desta maneira, adquirir visibilidade, confiança e o apoio do público em favor de atuação mais equânime por parte das instituições de comunicação (PAULINO, 2007, p. 197, grifos nossos).

Os mecanismos de responsabilização da mídia visam a criar uma relação fiel entre público e Meios de Comunicação, baseada em critérios claros de afirmação e admissão de erros com o intuito de incrementar a credibilidade.

O regime democrático se define por seu caráter representativo e se qualifica – ou desqualifica - em função da qualidade da cidadania. A questão da prestação de contas, da responsabilidade pública das pessoas públicas é, portanto, chave para a qualificação da moderna democracia porque se refere ao real funcionamento das suas instituições e ao rendimento que elas trazem ou não àqueles a cuja soberania e interesse o sistema deve se submeter (LATTMAN-WELTMAN, 2001).

Desse modo, a expressão *accountability* encontra eco na afirmação de que a Constituição de 1988 estabelece o controle social dos Meios de Comunicação, especialmente no que se refere a regras de concessão, por exemplo, mas não incentiva o essencial: uma estrutura pública que permita este controle de forma democrática (MAGALHÃES, 1996). A proposta, assim, seria a criação de espaços

idealizados e concretizados por cidadãos, visando a debater os assuntos concernentes à mídia.

O ideal de uma democracia deliberativa conduz necessariamente à necessidade de se identificar formas de inclusão efetiva dos cidadãos no processo deliberativo, tal como a afirmação da liberdade de expressão e de imprensa para além do mero exercício da autonomia individual, a discussão do acesso aos meios de comunicação social e a criação de espaços nos quais a deliberação possa ocorrer sem necessariamente estar vinculada aos órgãos estatais que concentram o exercício do poder político (FARACO, 2009, p. 15-16).

Deveriam ser estimulados espaços no sentido de regulação construídos pela própria comunidade, sem necessariamente partir do Estado essa decisão, em que se oportunizasse a sadia discussão sobre a comunicação social em geral.

4.2 CONSELHOS DE IMPRENSA

Entre as modalidades de *accountability* pouco difundidas no Brasil estão os Conselhos de Imprensa, que existem desde o início do século passado. Estes organismos não atuam como instrumentos inibidores ou coibidores da imprensa; eles funcionam como “agências promotoras do entendimento entre as partes, evitando-se a via mais custosa, que são as ações na Justiça” (PAULINO, 2007, p. 193). Os Conselhos de Imprensa atuam basicamente como instrumentos de intermediação na relação Público-Mídia (ou Público-Meios de Comunicação).

De acordo com a definição de Guillermo O’Donnell acerca do *accountability* horizontal ou vertical, identificam-se Conselhos de Imprensa dos 02 (dois) tipos: aquele formado apenas por profissionais da imprensa pode ser considerado horizontal, pois contém representantes da mídia lidando com a própria mídia. É o que podemos chamar de conselho de autorregulamentação. Por outro lado, os conselhos em que a sua composição se dá por indivíduos da sociedade civil podem ser classificados como mecanismo de *accountability* vertical, já que a regulação se dá por iniciativa dos cidadãos, e não dos proprietários. Ainda, podem-se encontrar conselhos de imprensa mistos, como veremos a seguir.

O doutor e professor emérito no Instituto Francês de Imprensa, Claude-Jean Bertrand, é especialista em Meios de Comunicação de Massa nos Estados Unidos e estudou Conselhos de Imprensa por mais de 30 (trinta) anos. Assim sendo, os

destaques e posicionamentos acerca dos Conselhos de Imprensa apresentadas nesta pesquisa se baseiam amplamente em seus estudos.

No fim do século XX podiam-se encontrar Conselhos de Imprensa no mundo inteiro, “da Áustria à Austrália, da Islândia ao Chile, da Turquia à Tanzânia” (BERTRAND, 2002, p. 141). Com exceção de alguns países latinos, todas as democracias industrializadas tinham um – sob uma forma ou outra – e continuam tendo atualmente. Os países subdesenvolvidos tiveram a experiência nos anos 1960 e 1970, culminando em um rápido desaparecimento.

É preciso reconhecer que a instituição é bastante recente. O primeiro Conselho de Imprensa foi criado na Suécia em 1916, mas os conselhos somente se multiplicaram a partir do início dos anos 1960, e a metade nasceu após 1970. É importante ressaltar que nesse período foi criado o *Relatório MacBride*, considerado até hoje um grande marco para o setor das comunicações em todo o mundo. Daí o grande interesse dos países industrializados em adotar um sistema de responsabilização da mídia. Esses países estavam preocupados com o aprimoramento da democracia e com a necessidade de ter um organismo que ajudasse seus Meios de Comunicação a serem mais socialmente responsáveis sem nada perderem de sua liberdade (BERTRAND, 2002).

Os veículos de comunicação, estatais e comerciais, acolheram com pouco entusiasmo os Conselhos de Imprensa e lhes proporcionaram, portanto, pouca publicidade. Na profissão, tende-se a confundir-los com organismos de controle estatal (BERTRAND, 2002). Além disso, muitos profissionais da mídia não sabem o que é um Conselho de Imprensa, o que dirá da população em geral. E assim, sem conhecimento, não é possível gerar discussões sobre o tema em espaços públicos (sociedade, academia, e até associações de jornalistas).

Mas o que é, afinal, um Conselho de Imprensa? O próprio conceito não é fácil de definir, a não ser negativamente, como explica Bertrand:

Um Conselho de Imprensa não é NEM uma comissão governamental de censura, NEM um comitê interno de autocensura, NEM um sindicato de profissionais, NEM uma agência de arbitragem para conflitos dentro da mídia, NEM a emanção de uma organização de usuários. (2002, p. 142)

Apesar da falta de um conceito concreto no que se refere à estrutura de um Conselho de Imprensa, pode-se afirmar que todos estão de acordo quanto aos

objetivos que devem seguir. Todos eles visam a preservar a liberdade de imprensa contra as ameaças diretas e indiretas por parte de um governo. Além disso, esforçam-se todos para ajudar a imprensa a assegurar suas funções na sociedade – e obter-lhe assim o apoio da opinião pública no seu combate pela independência. “Quanto a saber exatamente quem deve assumir essa tarefa e como se deve assumi-la, os conselhos raramente estão de acordo” (BERTRAND, 2002, p. 143).

Aliás, os cidadãos incluídos nas sociedades democráticas raramente têm entendimento unânime a respeito dos mais diversos temas – essa característica é típica de uma democracia. O interesse público, por exemplo, é difícil de definir porque ele pode significar a vontade de todos ou a vontade da maioria. Como raramente há consenso, prevalece no conceito de interesse público a ideia da defesa dos interesses individuais em prol do coletivo, sem que o individual se sobreponha ou entre em conflito com outro interesse individual. Os Conselhos de Imprensa, assim, apenas refletem características da democracia, também difíceis de definir.

4.2.1 Tipos de Conselho

Claude-Jean Bertrand, ao estudar os cerca de 40 (quarenta) Conselhos de Imprensa que surgiram desde a II Guerra Mundial, deparou-se com diversos tipos de instituições. Os conselhos podem estar restritos a uma pequena cidade ou abranger uma nação inteira, como os Estados Unidos. É preciso destacar que um conselho é impensável em uma ditadura e que tem muita dificuldade para funcionar num país subdesenvolvido, onde a mídia também o é (BERTRAND, 2002). Ademais, em uma democracia, os Meios de Comunicação são, simultaneamente:

Uma indústria, um serviço público e o quarto poder político. Desta tríplice natureza decorre a maioria de seus problemas, pois ela acarreta uma associação conflituosa entre quatro grupos: os cidadãos, os jornalistas, os proprietários dos materiais e os dirigentes da nação, eleitos ou nomeados. (BERTRAND, 2002, p. 143)

Isso significa que é preciso buscar um equilíbrio entre as forças que compõem os Meios de Comunicação, com interesses muito vezes conflitantes. Quem acaba perdendo, na maioria das vezes, são os cidadãos, que não detêm poder e somente unidos podem exercer influência sobre os outros grupos.

Os 03 (três) principais tipos de conselho distinguidos por Bertrand (2002) demonstram esse conflito de interesses quando, ao estabelecer a composição do conselho, ignoram um grupo ou outro.

Os pseudo-conselhos são aqueles que incluem representantes do governo, sendo alguns formados exclusivamente por membros nomeados pelo governo. É o que acontece no Egito, Sri Lanka e Indonésia. Os semi-conselhos, por sua vez, não compreendem pessoas exteriores à mídia, com exceção do presidente independente que quase todos têm. Possuem donos de jornais e jornalistas, basicamente, e sua função pode estar na identificação de violação de códigos de conduta. Exemplos: Japão, Itália – que possui uma Ordem que reúne todos os jornalistas do país – e Alemanha. No Brasil, podemos citar o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) como um semi-conselho para a profissão de Publicidade, de acordo com os critérios de Bertand (2002). Por fim, os verdadeiros conselhos são aqueles que incluem simultaneamente pessoas que pertencem à profissão e pessoas que não pertencem a ela – em proporções variáveis. Estes conselhos podem se situar em nível nacional, regional e/ou local, e sua finalidade é criar e manter contatos diretos entre cidadãos e mídias em uma determinada localidade.

Idealmente, um Conselho de Imprensa (nacional ou regional) deve utilizar toda uma panóplia de meios para melhorar a mídia. Deveria permanentemente observar a evolução da mídia e assinalar suas derivas ao público. Entre suas missões, deveriam figurar a fiscalização das estruturas da propriedade na mídia e a política de comunicação do país. Ele deveria servir de fórum para a discussão constante das questões afetando as comunicações de massa (BERTRAND, 2002, p. 146)

Outra questão bastante importante é como financiar um Conselho de Imprensa. Bertrand (2002) não acha que seja correto que o Estado conceda fundos ao conselho, mas em determinados locais é o que acontece, como na Finlândia, pois os jornalistas não têm recursos suficientes para financiar esse tipo de entidade. O dinheiro também pode ser fornecido pelas organizações fundadoras, como os proprietários dos Meios de Comunicação, ou podem vir de fundações ou sociedades privadas.

4.2.2 Conselhos de Imprensa no Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece, por meio do artigo 224, a criação de um Conselho de Comunicação Social (CCS), como órgão auxiliar do Congresso Nacional, o qual foi efetivado por meio da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Tem-se, então, um Conselho de Imprensa regulamentado pelo Estado. A experiência brasileira chegou mais tarde que em países desenvolvidos e apresenta uma história de criação peculiar, que envolve interesses corporativos e *lobby* de políticos influentes.

O surgimento do CCS aconteceu por diversos motivos, mas a finalidade primordial do conselho seria zelar pela aplicação do disposto na Constituição no que se refere à Comunicação Social, especialmente com relação à produção e à programação de emissoras de rádio e televisão que devem preferir finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente; regionalização de produção cultural, artística e jornalística; e ainda aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. O conselho deveria funcionar como um grande fórum de discussão sobre a comunicação no país (MARQUES, 2006).

Hoje, o Conselho de Comunicação Social encontra-se inativo. Vários interesses conflitantes atuam para que o órgão não tenha relevância na atualidade; interesse que vem desde a elaboração da Constituição pela Assembleia Constituinte.

Formado e concebido por um grupo eclético de personagens, o CCS foi muito influenciado por interesses corporativos. No meio da década de 1980, período em que a Constituição estava sendo gestada, a área de comunicação social foi a única a não entregar o relatório para a Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, a qual tinha o papel de reunir todo o material aprovado pelas Comissões e incluir no texto que iria ao Plenário para discussão e formulação da nova Constituição, por influência de grandes corporações, como a Rede Globo e a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert). Na ocasião, a emissora conseguiu influenciar politicamente na produção do acordo para a redação final dos artigos da Carta Magna referentes à criação do CCS, causando um caráter de fragilidade nas atuações do mesmo (BRITTOS, NAZÁRIO e SIMÕES, 2006).

Relator da matéria sobre Comunicação na Constituinte à época em que era senador, o jornalista Artur da Távola, membro do Conselho Deliberativo da Associação

Brasileira de Imprensa (ABI), afirma, em artigo do jornalista José Reinaldo Marques no Observatório da Imprensa de 2006, que, por pressões das mais variadas, todas as tentativas de se fazer o Conselho de Comunicação Social com independência para ser um grande fórum de debates fracassaram: “Minha tese é de que o conselho teria que ser formado por pessoas dotas na matéria e não ser aparelhado entre patrões e empregados ou partidos políticos. O fato é que, por essa razão, o CCS passou anos a fio sem ser montado” (MARQUES, 2006, acesso em maio de 2012).

Marques (2006) cita que outro problema identificado por Artur da Távola na implementação do conselho foi a pressão dos membros da comissão consultiva, que resultou na exclusão do quesito que era a sua razão básica de ser: opinar na matéria de concessão e renovação de emissoras de rádio e televisão. Artur da Távola explica que foi voto vencido na ocasião: “Todos me diziam: ‘Você tem razão, mas a única maneira de passar é essa. Se você insistir em colocar em votação essa questão, não vai passar’. E assim ficou, o conselho está lá funcionando, mas não tem eficácia alguma” (TÁVOLA apud MARQUES, 2006).

O Conselho de Comunicação Social aprovado pelos congressistas previa que a decisão sobre a concessão de canais de rádio e televisão e sua renovação seria do Congresso Nacional. O volume de emissoras era tanto que os deputados não teriam tempo de analisar cada pedido – o conselho funcionaria como um órgão instrutor das decisões (MARQUES, 2006). A ideia inicial, calcada em uma proposição à Constituinte que formulava o CCS como um órgão regulador autônomo, transformou-se em formalidade constitucional, revelando-se, no artigo 224 da Constituição Federal de 1988, simplesmente como um órgão consultivo do Congresso Nacional, “sem autonomia para qualquer tipo de punição e fiscalização dos agentes midiáticos, com capacidade apenas de aconselhar o Parlamento em questões comunicacionais” (BRITTOS, NAZÁRIO e SIMÕES, 2006, p. 03).

De acordo com o seu Estatuto, o CCS deve ser composto por 13 (treze) membros, com mandato de 02 (dois) anos, com permissão para uma recondução, sendo todos os integrantes e seus respectivos suplentes eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional. As representações de entidades da sociedade civil, da categoria de profissionais da mídia e da classe empresarial dos Meios de Comunicação podem sugerir nomes à Mesa do Congresso. As despesas com a instalação e funcionamento do Conselho de Comunicação Social saem do orçamento do Senado Federal. As reuniões do conselho deveriam acontecer uma

vez por mês, em Brasília, e caberia ao órgão debater sobre o Sistema Nacional de Radiodifusão, o processo de concessões de canais de rádio e de televisão, concentração da mídia, além de realização de estudos e pareceres, como esclarecido no artigo 2º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, promulgada pelo então presidente Fernando Collor (Anexo B):

Lei nº 8.389/1991

Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

- a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;
- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;
- c) diversões e espetáculos públicos;
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;
- h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;
- i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.

Apesar de votado em novembro de 1991, o Conselho de Comunicação Social só foi realmente instalado 10 (dez) anos depois, em 25 de junho de 2001, por meio de um acordo formalizado entre os senadores. Em 2002, uma década após a formulação da lei que determinava a instalação do órgão, um acordo entre os líderes do Senado foi firmado, a partir de reivindicações surgidas principalmente do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

O processo de negociação girou em torno da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/2002, que modificou a redação original do artigo 222 da Constituição Federal de 1988 ao permitir ao capital estrangeiro a participação em 30% (trinta por cento) do controle acionário das empresas de jornalismo e de radiodifusão.

Em 09 de maio de 2002 a PEC nº 05/2002 foi votada em primeiro turno, com os votos da maioria dos parlamentares do bloco oposicionista. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP) assegurava que a participação da oposição na aprovação da PEC devia-se à confiança no compromisso de que o conselho seria efetivamente composto antes da votação em segundo turno. Alguns dias depois da aprovação da PEC, foi aberto o processo de indicação dos representantes de cada setor estipulado no regimento do CCS (BRITTOS, NAZÁRIO e SIMÕES, 2006).

A história do Conselho de Comunicação Social e da sua instalação no Brasil mostra que o país ainda é fortemente influenciado por interesses privados, demonstrando uma cultura paternalista e oligárquica. O interesse público, mesmo quando defendido por pessoas que estão no poder – caso do senador Artur da Távola, à época – não consegue superar os interesses corporativos, tanto de grandes empresas de comunicação como de políticos, detentores de concessões de rádios e televisões, que não têm nenhum interesse em debater o assunto das comunicações.

De qualquer forma, pode-se afirmar que a instituição do Conselho de Comunicação Social já se constitui em uma grande vitória, embora o órgão não esteja acionado. Nos anos em que funcionou, 02 (dois) documentos foram produzidos, de grande importância para o setor das comunicações e para a sociedade em geral – um relativo à concentração dos Meios de Comunicação, produzido em 2004, por iniciativa do jornalista Carlos Chagas e com o apoio de Alberto Dines; e outro referente aos desafios da comunicação social no Brasil, confeccionado em 2006. É uma lástima que esses documentos não tenham sido amplamente conhecidos e divulgados à população.

O Conselho de Comunicação Social no Brasil poderia ser considerado um Conselho de Imprensa verdadeiro, nos conceitos de Bertrand (2002), devido à sua estrutura mista, já que, conforme a lei, deve ser composto por:

Art. 4º da Lei 8.389/1991 – O Conselho de Comunicação Social compõe-se de:

- I - um representante das empresas de rádio;
- II - um representante das empresas de televisão;
- III - um representante de empresas da imprensa escrita;
- IV - um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social;
- V - um representante da categoria profissional dos jornalistas;
- VI - um representante da categoria profissional dos radialistas;
- VII - um representante da categoria profissional dos artistas;
- VIII - um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo;

IX - cinco membros representantes da sociedade civil.

Mesmo sendo um órgão ligado ao Estado e financiado por ele, o CCS não pode conter representantes do Governo. O órgão é, apesar de não possuir funções deliberativas - apenas consultivas - na teoria, muito bem estruturado. O problema está na aplicação prática – não basta haver uma lei e exigências constitucionais se interesses privados obstruem a efetivação de uma norma. Ainda se tem muito a construir para chegar a um contexto no qual seja possível debater temas tão complexos – e ao mesmo tempo tão caros para a democracia – como a comunicação social.

Outras possibilidades de formação de Conselhos de Imprensa podem ser buscados em exemplos que “funcionam”, por assim dizer. O Conselho de Autorregulamentação Publicitária – Conar, por exemplo, pode sugerir um “caminho do meio” entre um vazio regulatório, que é o que vivemos hoje, e um Conselho de Imprensa ideal – nos moldes do Conselho de Comunicação Social -, que se encontra estagnado.

Um Conselho de Autorregulamentação Jornalística poderia equilibrar os interesses conflitantes dos proprietários dos Meios de Comunicação, dos cidadãos, e dos governantes, mesmo sendo considerado um semi-conselho, nas definições de Claude-Jean Bertrand (2002). Algumas propostas nesse sentido foram enviadas ao Congresso Nacional via Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), mas, rejeitadas, encontram-se hoje engavetadas. De qualquer forma, é primordial entender o modelo existente e atuante do Conar para comparar à proposta de um Conselho Federal de Jornalismo, rejeitada em 2004.

4.2.3 Proposta de autorregulamentação

O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária surgiu no final dos anos 1970, em plena Ditadura Militar (1964-1985). O governo pretendia sancionar uma lei que estipulava que nenhum anúncio poderia ser veiculado sem antes passar por alguém do regime, ou seja, a lei instituiria a censura prévia à propaganda. Para evitar o cerceamento à publicidade, alguns dos maiores nomes da área, baseados no modelo inglês, elaboraram um Código no qual defendiam a autorregulamentação,

com vistas a zelar pela liberdade de expressão comercial e defender os interesses das partes envolvidas no mercado publicitário (CONAR, 2008).

O reconhecimento do Código pelas autoridades federais fez que o projeto de censura prévia fosse engavetado, mostrando que era preciso confiar na maturidade de publicidade brasileira na tarefa de se autorregulamentar. Em poucos meses, anunciantes, agências e veículos subordinaram seus interesses comerciais e criativos ao Código, o qual seria entronizado durante o III Congresso Brasileiro de Propaganda, no ano de 1978, em São Paulo.

A fundação do Conar, Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, aconteceu logo em seguida, na forma de uma Organização Não Governamental (ONG) encarregada de fazer valer o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. O quadro social do órgão é constituído por entidades representativas das agências de publicidade, dos veículos de comunicação e dos anunciantes e por agências de publicidade, veículos de comunicação, anunciantes, fornecedores da indústria de propaganda, e, ainda, por entidades privadas dotadas de personalidade jurídica e que objetivem a defesa do consumidor.

O Conar repudia qualquer tipo de censura prévia e estabelece que os anúncios que porventura contenham infração flagrante ao Código têm sua sustação recomendada de forma liminar aos veículos de comunicação. Para isso, a entidade atende a denúncias de consumidores, autoridades, dos seus associados ou ainda formuladas pela própria diretoria, as quais são enviadas ao Conselho de Ética do Conar – o qual visa ao cumprimento do disposto no Código. Se a denúncia tiver procedência, o conselho recomenda aos veículos de comunicação a suspensão da exibição da peça ou sugere correções à propaganda, e ainda pode advertir anunciante e agência.

Uma das garantias da efetividade do Conar está baseada na sua proximidade com o público. O Conselho de Ética está dividido em 07 (sete) Câmaras, sediadas em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Porto Alegre e é formado por 180 (cento e oitenta) conselheiros, recrutados entre profissionais de publicidade de todas as áreas e representantes da sociedade civil, em regime voluntário. Não participam do conselho pessoas investidas em cargos públicos por nomeação ou eleições, bem como candidatos a cargo eletivo em qualquer nível.

Essa proximidade com o público permite uma atuação focada e individual, mesmo que o Conar seja um órgão de abrangência nacional. Na área do jornalismo,

pode-se perguntar se os Conselhos de Imprensa talvez não fossem mais efetivos se regionalizados. Vários projetos com o intuito de criar um conselho de jornalistas e conselhos regionalizados foram encaminhados ao Congresso Nacional desde 1965. Na década de 1980 esse debate foi retomado com vigor entre os jornalistas e a criação de um Conselho Federal de Jornalismo entrou na pauta de discussões dos Congressos Nacionais de Jornalistas durante a década de 1990. Após aprovada a proposta de um Conselho Federal de Jornalistas, no 29º Congresso Nacional de Jornalistas de Salvador, em setembro de 2000, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) optou por um projeto de lei amplo, que englobaria a legislação que regulamenta o exercício da profissão de jornalistas (FENAJ, 2004).

Uma comissão de jornalistas responsáveis pela elaboração do anteprojeto foi criada em março de 2001, cujo texto foi enviado a todos os Sindicatos de Jornalistas do país para que fosse debatido e emendado. No segundo semestre de 2002, a direção da Fenaj entregou o anteprojeto ao Governo Federal, que não deu andamento ao mesmo. Em fevereiro de 2003, com o novo governo, a direção da Fenaj fez nova entrega do anteprojeto, ao então ministro do Trabalho, Jacques Wagner, que determinou a formação de uma comissão para estudar o assunto. Em abril de 2004, a direção da Fenaj, acompanhada de dirigentes de 17 (dezessete) sindicatos de jornalistas, teve audiência com o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando solicitaram agilidade no envio ao Legislativo da proposta de criação do CFJ. Desde o encaminhamento do projeto ao Congresso, a Fenaj e os Sindicatos dos Jornalistas de todo o país promoveram, como estava programado, centenas de debates sobre o CFJ, além de audiências públicas e sessões especiais. No entanto, a Câmara dos Deputados rejeitou o projeto de Criação do CFJ no dia 15 de dezembro de 2004, por meio de votação simbólica, atendendo a acordo de lideranças, sem nenhum debate público.

Os seguintes trechos foram retirados da nota oficial que a Fenaj divulgou momentos depois da decisão dos Deputados, naquele ano de 2004:

O projeto que propõe o Conselho Federal dos Jornalistas está morto. A esperança de milhares de jornalistas e a expectativa de segmentos sociais importantes foram enterradas pelos coveiros tradicionais da democracia e da organização da sociedade, aliados a inusitados novos cúmplices. Criticado à histeria desde o anúncio do seu encaminhamento à Câmara dos Deputados pelo Executivo, o projeto do CFJ foi acusado, entre coisas, de ser autoritário, de atender a uma suposta tentativa de cerceamento da imprensa pelo Governo

Federal e de manietar os jornalistas num código de ética corporativo e principalmente, de ser ilegítimo por ser proposto por uma entidade sindical, a Federação Nacional dos Jornalistas. As verdadeiras intenções desses críticos ficaram até agora encobertas pelo manto obscurantista de uma mídia historicamente articulada com os segmentos mais atrasados do país.

O projeto do CFJ está morto e dançam sobre sua tumba os interesses aparentemente mais contraditórios. Os empresários da mídia brasileira devem se regozijar. Mais uma vez seus desejos são atendidos. Escondidos atrás de um inverossímil discurso de liberdade de imprensa, na verdade sempre tiveram a mais medíocre das intenções: manter as condições salariais e de trabalho dos jornalistas nos níveis mais baixos possíveis para compensar suas cambaleantes taxas de lucros. Os empresários não admitem a normatização ética da profissão, porque querem manter o poder de decisão sobre o que pode e o que não pode ser informado à população. Os donos da mídia e do poder real, mais uma vez, impuseram sua vontade. (...)

Os jornalistas brasileiros não desistirão de terem o controle do seu destino, que é a autorregulamentação de sua profissão. Há 39 anos, o Congresso arquivou o primeiro projeto de criação de um Conselho Federal dos Jornalistas. Essa não é a primeira, e não será a última vez que nos mobilizamos. A Fenaj - que nos últimos quatro meses liderou um rico e histórico processo de debate sobre o jornalismo e os interesses privados que controlam a mídia no país - seguirá firme na luta. Mais do que uma legítima reivindicação de organização profissional, o CFJ é um importante instrumento de valorização da profissão e de garantia de uma informação de qualidade, pautada em princípios democráticos e éticos. (FENAJ, 2004)

É interessante perceber que duas profissões muito próximas, contidas no mesmo campo de atuação - a comunicação - possuem atitudes bastante distintas no que se refere a um órgão autorregulamentador. Na Publicidade, a criação do Conar proporcionou uma vitória aos profissionais, no sentido em que eles conseguiram manter em suas próprias mãos as decisões a respeito das propagandas, em uma época na qual a censura prévia predominava nos grandes jornais brasileiros. No Jornalismo, por outro lado, a discussão sobre um conselho profissional surge de tempos em tempos, sem nunca alcançar ampla divulgação, e as propostas acabam retiradas devido ao forte *lobby* de empresas e corporações, e mesmo de congressistas detentores de concessões de radiodifusão, que difundem uma ideia de que um conselho é equivalente a um tribunal da censura. Agora, pergunta-se: quantas pessoas sabem que esses projetos de lei tramitaram no Congresso? Quantos jornalistas brasileiros reconhecem as atribuições que teria o Conselho Federal de Jornalistas ou a Ordem dos Jornalistas Brasileiros? A discussão parece

não atingir os cidadãos e, pior, não entra na pauta das faculdades de comunicação e muito menos nas empresas de comunicação.

4.2.4 Conselhos de Imprensa e a realidade brasileira

Os Conselhos de Imprensa, quando bem estruturados, parecem ser o mecanismo que reúne mais possibilidades de atuação eficiente, pois podem preservar as instituições de comunicação de uma interferência estatal danosa e proteger o público de um serviço equivocado. Isso porque são entidades permanentes e independentes, que reúnem os empresários donos dos meios de informação, os jornalistas com a habilidade de informar, e os cidadãos, que têm o direito de serem informados corretamente. (PAULINO, 2007). Seja um conselho de autorregulamentação, seja um conselho com participação da sociedade civil, ambos promovem a discussão sobre o papel da mídia, incentivando a participação dos cidadãos por meio de debates, palestras e cursos.

“Eu, que observo os Conselhos de Imprensa há mais de 25 anos, cheguei à conclusão de que o conceito é excelente. (...) Estou portanto em condições para julgar que até o presente os Conselhos de Imprensa não atingiram seus objetivos”, ressalta Bertrand (2002, p. 161). O autor defende, sobretudo, o conceito, mas admite que, na prática, os conselhos ainda estão longe de atingirem os seus objetivos.

Isso porque, como adverte o pesquisador francês, um Conselho de Imprensa não pode prosperar, ou mesmo sobreviver, senão em meios muito particulares. É necessário um regime de imprensa liberal e uma mídia não-estatizada; a mídia não precisa ser comercial, mas precisa ser rica, pelo menos o suficiente, para financiar as numerosas atividades que um conselho deve ter; os profissionais de mídia devem ser conscientes de seus deveres e possuir uma sólida confiança em si mesmos; por fim, é preciso que haja inicialmente uma minoria de cidadãos esclarecidos que se preocupe com a mídia.

A realidade brasileira, em princípio, possui todos esses atributos democráticos que resultariam no funcionamento de um Conselho de Imprensa. Porém, sabe-se que a Constituição Federal, embora extremamente cidadã, nem sempre resta efetivada na prática. Ainda vivemos em sociedade com perfil paternalista, na medida em que deixa os assuntos para que o Estado resolva. Não temos um perfil participativo, já atingido por alguns países europeus, como a França. A noção de

accountability, na qual a mídia deve ser responsabilizada e deve prestar contas, cobrada por cidadãos conscientes, ainda parece distante da realidade brasileira. Antes de chegar a um nível de cobrança, seria necessário investir na educação, o que geraria maior conscientização e, então, oportunizaria uma participação mais consciente. Poderia resultar, inclusive, na criação, de Conselhos de Imprensa que fariam o papel de orientadores/fiscalizadores sociais. Isto implica, contudo, em modificação social. A sociedade só poderá começar a se preocupar com a regulação da mídia quando dispuser de moradia, educação, saneamento básico etc.

O momento que vivemos no Brasil, então, pode ser considerado propício para iniciar o debate sobre sistemas de responsabilização da mídia. Nos últimos anos, o país cresceu e firmou-se economicamente, retirou milhões de pessoas da situação de pobreza extrema e ainda está investindo neste setor, e agora, mais estabilizado, o Estado poderia incitar a população a pensar em discutir propostas de *accountabilities*.

Encontram-se pouquíssimas pessoas hostis aos Conselhos de Imprensa, depois que se lhes explica do que se trata. Algumas apenas duvidam que um conselho possa ter o menor efeito; mas, na realidade, o grande público simplesmente nunca ouviu falar de um Conselho de Imprensa, não sabe o que é ou o que poderia ser. “Este é um defeito fatal: com efeito, o próprio princípio do conselho consiste em mobilizar os usuários na luta por mídia livre e de qualidade. Somente o poder do grande público, orientado por profissionais da comunicação, pode se opor vitoriosamente às intrusões políticas ou comerciais.” (BERTRAND, 2002, p. 164). Ou seja, os cidadãos mobilizados é que teriam capacidade para efetuar grandes mudanças e garantir uma atuação idônea dos Conselhos de Imprensa. É o pressuposto para uma democracia participativa, na qual os cidadãos estão incluídos nos processos de decisão política e de inclusão, cumprimento e afirmação de políticas públicas.

Os Direitos Humanos no conceito de uma nova democracia participativa teriam como conteúdo fundamental a ideia de uma democracia política participativa onde o indivíduo tenha voz, fala e comunicação. Isto implica que para ter voz o indivíduo tem que ter canais institucionais para ser ouvido. (...) Para ter fala, o indivíduo deverá ter discurso, ou conteúdo, o que implica em livre formação de consciência política, filosófica e religiosa, o que implica por sua vez em educação. (...) Finalmente a comunicação, que é fundamental no processo democrático, só existirá se os órgãos e poderes estatais forem efetivamente sensíveis às comunicações estabelecidas na sociedade, correspondendo às indicações desta com relação ao

curso das políticas públicas, implementadas pelo Poder Estatal, nas esferas estabelecidas dentro de uma federação.” (MAGALHÃES, 1996, p. 103, grifos nossos)

A conscientização política, portanto, é a chave para a participação ativa dos cidadãos na garantia de seus direitos. A sociedade civil agindo de forma consciente e organizada exige da administração pública a regularidade e eficiência dos seus atos. Além disso, funciona também como formadora de opiniões relativas a possíveis deficiências do Estado no exercício de sua atividade (DÁLIA, 2005).

A noção de *accountability* está necessariamente inserida em um contexto de cidadania participativa, em que o Estado representa um mecanismo para resguardar as estruturas de um país. Os atores sociais, informados das políticas públicas, se organizam em sua conjuntura socioeconômica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais (BANDEIRA, 2005, p. 06).

Apesar de ser considerado a melhor forma de organização política da sociedade, o sistema democrático é difícil de criar e sustentar, estando também constantemente em processo de transformação. No Brasil, os governantes não estão suficientemente sujeitos a controles rotineiros de agências de *accountability*. Frequentemente na política brasileira se observa corrupção, falta de fiscalização, impunidade de atores estatais, desvio de recursos públicos. O desafio encontrado na democracia moderna, assim, não é simplesmente a construção de mecanismos de *accountability*, mas a busca pela sua eficácia (DÁLIA, 2005). Para Mainwaring (2003, apud Dália, 2005):

As instituições não necessariamente funcionam como pretendem, especialmente numa região conhecida pela lacuna entre a lei e a prática política, mas elas são essenciais para estabelecer *accountability*. Sem instituições formais desenhadas para este propósito, *accountability* efetivo é impossível.

“A sociedade, quando esclarecida de seus direitos, pode tomar parte e assento do processo, justificando o vínculo social existente entre a imprensa e o público-leitor, ouvinte e telespectador” (PAULINO, 2007, p. 197). Quando bem informada e disposta de seus direitos básicos, a sociedade, ao exercer a cidadania, deverá adquirir consciência dos ganhos que poderá obter se a prática de *accountability* for efetivamente realizada (DÁLIA, 2005). Os Conselhos de Imprensa

parecem ser a saída mais interessante na efetivação de um órgão que busque a responsabilização da mídia. A ideia de um conselho profissional, que inclua apenas jornalistas e proprietários dos Meios de Comunicação Social, nos moldes do Conar, não é a ideal na medida que exclui os cidadãos nas decisões, sem proporcionar a participação ativa do público. No entanto, pode ser que, nas configurações socioeconômicas brasileiras, seja uma saída inicial, e, após um período de necessário amadurecimento, em uma segunda etapa se possa abrir o órgão à sociedade civil, culminando em um “verdadeiro conselho”. É apenas uma ideia. O mais importante, agora, é debater o assunto da regulação das comunicações junto à sociedade, aos governantes, aos proprietários dos Meios de Comunicação e aos profissionais do ramo, com vistas a possibilitar o cidadão consciente a participar ativamente no processo democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia para esta pesquisa surgiu a partir do Conselho de Comunicação Social, órgão consultivo previsto pela Constituição Federal brasileira de 1988, mas que hoje se encontra desativado. O objetivo, a princípio, era verificar se a existência de um Conselho de Comunicação cercearia a liberdade de imprensa – posição defendida em diversos artigos e editoriais encontrados nos Meios de Comunicação. Entretanto, a partir de leituras sobre o tema, pareceu mais relevante enveredar a pesquisa para a discussão sobre a possibilidade no Brasil de se pensar a regulação da mídia de uma maneira geral. Com o foco reajustado, era preciso determinar alguns conceitos, como distinguir os termos regulamentação e regulação, que pareciam equivalentes. Enquanto o primeiro está relacionado ao estabelecimento de normas, o segundo refere-se ao estabelecimento de políticas.

A regulação dos Meios de Comunicação pode ser justificada baseada no argumento de que as comunicações são consideradas um serviço público, ou seja, elas têm relevância para a coletividade e, por isso, não podem sofrer de monopólio natural. A Constituição Federal de 1988 regulamenta a Comunicação Social, ratificando que ela está diretamente relacionada a temas essenciais à democracia e ao Estado, como a soberania nacional. A regulação, no sentido de estabelecer políticas públicas voltadas ao setor, torna-se imperativa onde as leis não bastam para a inclusão dos cidadãos no debate e nas decisões concernentes aos Meios de Comunicação, caso do Brasil.

Uma das formas propostas de regulação encontrou eco nos sistemas de responsabilização da mídia, os *accountabilities*, e dentro destes identificou-se o formato vertical como o mais efetivo para uma sociedade democrática, a partir das definições do pesquisador Guillermo O'Donnell (1998). Este modelo promoveria a cidadania e a participação da sociedade nas decisões concernentes à mídia, pois implica a existência de um agente de controle externo à imprensa, no qual os cidadãos comuns poderiam atuar na fiscalização e na exigência da prestação de contas.

A primeira questão a responder, então, questiona se Conselhos de Comunicação seriam uma forma eficiente de regulação da mídia. O estudioso francês Claude-Jean Bertrand (2002), que analisou Conselhos de Imprensa por mais de 30 (trinta) anos, foi fundamental nesta etapa da pesquisa. A consideração que pode ser feita é de que Conselhos de Imprensa não só representam uma forma

eficiente de regulação dos Meios de Comunicação, como podem ser classificados na qualidade de mecanismo de responsabilização da mídia mais eficiente já aplicado, visto que retoma diversas questões relativas à mídia à discussão e, ainda, promove a ponderação paralela de outros temas relacionados na esfera pública.

Porém, um Conselho de Imprensa, como alertado por Bertrand (2002), só persiste em sociedades com características particulares, em que os profissionais da imprensa são maduros, os cidadãos são interessados e o acesso à educação é bastante alto. Assim, surge mais um impasse: Os formatos propostos de Conselhos de Imprensa na doutrina seriam aplicáveis à cultura brasileira?

É possível identificar na história do Brasil alguns momentos em que propostas de Conselhos de Imprensa foram desenvolvidas em um formato inicial; entretanto, não vingaram. Embora exista na teoria um Conselho de Comunicação Social (CCS), com respaldo na Constituição Federal de 1988 (art. 224), este não possui quórum, nem conta com a iniciativa de políticos, para funcionar atualmente.

A partir desta realidade, distinguem-se 2 (duas) possibilidades para a implantação de Conselhos de Imprensa no Brasil: 1) Reativar o CCS, deixando transparente a escolha dos membros do órgão e promovendo ampla divulgação aos assuntos tratados nas reuniões periódicas; ao mesmo tempo, evitar que o Estado tenha poder de influência sobre o conselho, para que ele se mantenha o mais independente e isento possível. Para que funcione, é preciso forte apoio dos Meios de Comunicação e, mais ainda, da sociedade, para que ela atue como fiscalizadora do órgão. 2) Criar um Conselho de Autorregulamentação para os profissionais de Jornalismo, nos moldes do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar). Esta talvez seja a saída mais fácil e simples de ser praticada no contexto socioeconômico vigente, pois os membros deste conselho seriam profissionais diretamente interessados na qualificação da mídia.

É preciso ressaltar, entretanto, que um conselho de autorregulamentação é incompleto, pois não abarca todos os atores sociais, ou seja, deixa de fora um dos maiores interessados nas comunicações, que é o cidadão. Essa proposta poderia funcionar em um primeiro momento, no sentido em que abriria a porta para discussões maiores e possibilitaria à sociedade um entendimento e uma conscientização mais abrangentes em relação aos Meios de Comunicação. Após um período de amadurecimento, o hipotético conselho poderia incluir representantes da

sociedade civil em seu quadro na busca por um “conselho verdadeiro”, nas definições doutrinárias de Bertrand (2002) são consideradas.

O Conselho de Comunicação Social e um possível Conselho de Autorregulamentação representam mecanismos de *accountability* horizontal, idealizados e criados como órgãos com o poder de realizar sanções legais, ou seja, são instituídos de forma coletiva pelo Estado. O ideal é que a própria comunidade se mobilize na criação de um conselho, sem a participação do Estado, pois dessa forma o órgão torna-se legitimado (pois parte do “povo”) e, conseqüentemente, a relevância dos assuntos em pauta poderia ser maior. Além disso, demonstrará um alto nível de maturidade dos cidadãos.

Muitas mudanças estruturais e culturais, todavia, precisariam ser efetivadas no país antes de se alcançar um patamar em que um grupo de cidadãos consciente de suas atribuições tome a atitude de criar um mecanismo de responsabilização da mídia. Mas esta deve ser uma meta constante: a busca por uma democracia inclusiva e participativa, mesmo que ela só seja alcançada daqui um certo período de tempo. Um regime democrático implica a existência de um espaço público no qual os cidadãos possam efetivamente participar do processo político, e os Meios de Comunicação social têm papel central na construção desse espaço.

Em suma, considerando que o objetivo maior desta pesquisa era trazer à tona a discussão acerca da implantação de um modelo regulatório da mídia brasileira e suas aplicações na prática, pode-se entender que o tema envolve muito mais que a discussão da regulação em si; é preciso considerar que o Brasil possui uma realidade socioeconômica específica e que mesmo um modelo considerado ideal talvez não seja ideal se aqui aplicado. Mas estamos em um momento sólido economicamente, estável politicamente, e fértil se houver vontade de plantar a semente do debate para que germine com força daqui alguns anos.

Para começarem a ser discutidas na esfera pública, as iniciativas de regulação devem antes de tudo ser colocadas na “agenda”. Os Meios de Comunicação pautam, em grande conta e devido ao seu poder de influência e disseminação, os assuntos discutidos na esfera pública. A pressão social, advinda da afirmação da cidadania por indivíduos conscientes, é capaz de promover uma mudança social; não basta receber passivamente, e acriticamente, o que os Meios de Comunicação apregoam. A educação, a conscientização e a observação crítica da mídia precisam gerar frutos mais concretos na sociedade para que se possa,

finalmente, começar o debate no Brasil acerca dos mecanismos de regulação dos Meios de Comunicação Social.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, José Salomão David. Políticas de comunicação no Brasil: evolução e impasse. In: GOMES, Pedro G. e PIVA, Marcia Cruz (Org). **Políticas de comunicação - participação popular**. São Paulo: Paulinas, 1988, p. 19-37.
- ANDI – Comunicação e Direitos. **Políticas de comunicação**.2012. Disponível em: <www.andi.org.br>. Acesso em 18 de junho de 2012.
- BANDEIRA, Aline. **Informação e exercício da Accountability**. VI Cinform - Encontro Nacional de Ciência da Informação. Bahia, 2005.
- BERTRAND, Claude-Jean. **O arsenal da democracia: sistemas de responsabilização da mídia**. Bauru: EDUSC, 2002, 513 p.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, edição extra, 18 de novembro de 2011, seção 1, Página 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em 18 de junho de 2012.
- BRASIL. **Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1991, seção 1, p. 31.180. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm>. Acesso em 18 de junho de 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 18 de junho de 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Conselho de Comunicação Social - Os desafios da comunicação social no Brasil**. Brasília, 2006.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Concentração da mídia – Debates no Conselho de Comunicação Social**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Senado Federal. **Conselho de Comunicação Social**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?con=767>>. Acesso em 18 de junho de 2012.
- BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: SARAVIA, E., MARTINS, P.E.M., PIERANTI, O.P. (Org). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 71-90.
- BRITTOS, Valério Cruz; NAZÁRIO, Paola; SIMÕES, Denis. **Conselho de Comunicação Social: possibilidades e limites**. UNl revista - Vol. 1, nº 3: julho/2006.

CANELA, Guilherme. **Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos**. In: SARAIVA, E., MARTINS, P.E.M., PIERANTI, O.P. (Org). Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 129-142.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho. **Responsabilidade civil dos meios de comunicação**. Revista da EMERJ, v.5, n. 17, Rio de Janeiro: 2002, p. 83-93.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 1008 p.

COMPARATO, Fábio Konder. **Controle público e social dos meios de comunicação**. Comunicação à XVIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), realizada em Salvador (BA) em novembro de 2002. In: Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 128, out-dez, 2002.

CONAR - Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. **Uma breve história do Conar**. 2008. Disponível em <<http://conar.org.br/>>. Acessado em junho de 2012.

DÁLIA, Juliana Jucene Sotero. **Participação política no sistema representativo democrático: uma reflexão sobre o processo de accountability**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1440, 11 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9991>>. Acesso em 18 de junho de 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2008, 824 p.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, 380 p.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e mídia: fundamentos para uma análise jurídica**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, n. 26, abr./jun. 2009.

FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas. **Histórico do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ)**. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br>>. Acessado em 18 de junho de 2012.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?**. 13ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2006, 93 p.

GUARESCHI, Pedrinho. A realidade da comunicação – visão geral do fenômeno. In: GUARESCHI, Pedrinho (org). **Comunicação e controle social**. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 13-22.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Políticas públicas de comunicação: a necessidade de um debate abrangente. In: CASTRO, Daniel (org). **Reflexão sobre as políticas nacionais de comunicação**. Brasília (DF): IPEA, 2009, p. 57-75.

GIL, Antonio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, 184 p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População Censo 2010**. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 18 de junho de 2012.

JAMBEIRO, Othon. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação - buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 99-125.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. **Mídia e Accountability: Dimensões e condições da poliarquia**. X Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – Compós. 2001.

LÉON, Osvaldo. Para uma agenda social em comunicação. Palestra proferida em fevereiro de 2002 no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. In: MORAES, Dênis de (org). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 401-414.

LIMA, Venício de. **Regulação das comunicações – história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011, 256 p.

_____. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008, 368 p.

LINS, Bernardo. **Análise comparativa de políticas públicas de comunicação social**. Em: Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, 21 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Controle social da mídia**. Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado, n. 8, Curitiba, março de 1996, p. 95-120.

MARSHALL, T. H.. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, 220 p.

MARTINS, Paula L., MAGRO, Maíra. Um panorama sobre a liberdade de expressão e informação no Brasil. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. **A mídia entre regulamentação e concentração**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 131-153.

MARTINS, Paulo Emilio; PIERANTI, Octavio; SARAVIA, Enrique. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, 274 p.

MARQUES, José Reinaldo. **Conselho de Comunicação Social: a democratização da mídia em debate**. Publicado em 23 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos>>. Acesso em 18 de junho de 2012.

MACBRIDE, Sean. **Um mundo e muitas vozes**. UNESCO. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

MCLUHAN, Marshall. **O meio é a mensagem**. Rio de Janeiro: Record, 1967.

_____. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. 4ª edição. São Paulo: Cultrix, 1974, 407 p.

MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (org). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UESP, 2005, 288 p.
WEISZFLOG, WALTER (org.). **Moderno dicionário Michaelis da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2004, 2260 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, 918 p.

MORAES, Geórgia. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas públicas de comunicação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação - buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 259-275.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, São Paulo, 1998, p. 27-54.

PAULINO, Fernando Oliveira. Comunicação e responsabilidade social: modelos, propostas e perspectivas. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação - buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 177-201.

PIERANTI, Octavio Penna. Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: SARAIVA, E., MARTINS, P.E.M., PIERANTI, O.P. (Org). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 129-142.

PINTO, Marcos Barbosa. **Liberdade de imprensa e responsabilidade civil dos meios de comunicação**. Revista de Direito Mercantil industrial, econômico e financeiro. São Paulo: Nova Série, ano 36, n. 111, julho-setembro de 1998, p. 171-184.

POSTER, Mark. Cidadania, mídia digital e globalização. In: MORAES, Dênis de (org). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 315-336.

REBOUÇAS, Edgard. Políticas Públicas: os direitos à comunicação e o regime de propriedade intelectual. In: MARQUES DE MELO, J., GOBBI, M.C.; SATHLER, L.. (Org.). **Mídia cidadã: utopia brasileira**. São Bernardo do Campo: Umesp, 2006, p. 65-82.

SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação**. São Paulo: Saraiva, 2011, 225 p.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação - buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 49-82.

SAPPER, Sadi Macedo; HEBERLÊ, Antônio Luiz. **Regulações da comunicação social na Constituição Federal do Brasil**. UNIrevista - Vol. 1, nº 3: (julho 2006).

SARAVIA, Enrique. O novo papel regulatório do Estado e suas conseqüências na mídia. In: SARAVIA, E., MARTINS, P.E.M., PIERANTI, O.P. (Org). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 59-69.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Informações institucionais**. 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em 18 de junho de 2012.

ANEXO A – CAPÍTULO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (ARTS. 220 A 224)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

TÍTULO VIII

Da Ordem Social

(...)

CAPÍTULO V

DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

~~Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.~~

~~§ 1º - É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.~~

~~§ 2º - A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social.~~

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a

prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

ANEXO B - LEI Nº 8.389, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991

Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É instituído o Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, na forma do art. 224 da Constituição Federal.

Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

- a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;
- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;
- c) diversões e espetáculos públicos;
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;
- h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;
- i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.

Art. 3º Compete ao Conselho de Comunicação Social elaborar seu regimento interno que, para entrar em vigor, deverá ser aprovado pela mesa do Senado Federal.

Art. 4º O Conselho de Comunicação Social compõe-se de:

I - um representante das empresas de rádio;

II - um representante das empresas de televisão;

III - um representante de empresas da imprensa escrita;

IV - um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social;

V - um representante da categoria profissional dos jornalistas;

VI - um representante da categoria profissional dos radialistas;

VII - um representante da categoria profissional dos artistas;

VIII - um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo;

IX - cinco membros representantes da sociedade civil.

§ 1º Cada membro do conselho terá um suplente exclusivo.

§ 2º Os membros do conselho e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a IX deste artigo sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional.

§ 3º Os membros do conselho deverão ser brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada.

§ 4º A duração do mandato dos membros do conselho será de dois anos, permitida uma recondução.

§ 5º Os membros do conselho terão estabilidade no emprego durante o período de seus mandatos.

Art. 5º O presidente e vice-presidente serão eleitos pelo conselho dentre os cinco membros a que se refere o inciso IX do artigo anterior.

Parágrafo único. O presidente será substituído, em seus impedimentos, pelo vice-presidente.

Art. 6º O conselho, presente a maioria absoluta dos seus membros, reunir-se-á, ordinariamente, na periodicidade prevista em seu regimento interno, na sede do Congresso Nacional.

Parágrafo único. A convocação extraordinária do conselho far-se-á:

I - pelo Presidente do Senado Federal; ou

II - pelo seu Presidente, ex officio, ou a requerimento de cinco de seus membros.

Art. 7º As despesas com a instalação e funcionamento do Conselho de Comunicação Social correrão à conta do orçamento do Senado Federal.

Art. 8º O Conselho de Comunicação Social será eleito em até sessenta dias após a publicação da presente lei e instalado em até trinta dias após a sua eleição.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 30 de dezembro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR

Jarbas Passarinho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 31.12.1991